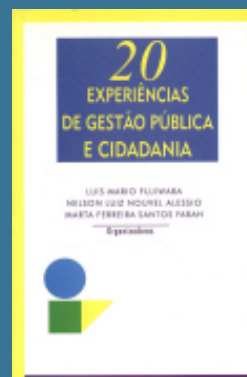




## Programa Gestão Pública e Cidadania

# Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 1998

Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio  
e Marta Ferreira Santos Farah (orgs.)



**Versão em formato PDF**

finalistas do ciclo de  
premição 1998

Originalmente publicado em:  
**20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**  
**Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio**  
**e Marta Ferreira Santos Farah (orgs.)**

*Copyright © Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio e  
Marta Ferreira Santos Farah*

Direitos da edição reservados ao  
Programa Gestão Pública e Cidadania  
Av. 9 de Julho, 2029 – 2º andar da Biblioteca  
01313-902 – São Paulo – SP  
Tel: (11) 3281-7904 / 3281-7905  
Fax: (11) 287-5095  
E-mail: [inovando@fgvsp.br](mailto:inovando@fgvsp.br)  
<http://inovando.fgvsp.br>

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que  
citada a fonte.

1ª edição – 1999

Revisão dos originais: Nelson Luiz Nouvel Alessio  
Revisão: Luis Mario Fujiwara  
Consultoria Gráfica: Wilson Barros  
Capa: Polo Editor

Versão gráfica em formato PDF: Liria Okoda

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Karl A. Boedecker da  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP)**

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania/  
Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio e Marta Ferreira Santos  
Farah (orgs.) / São Paulo:  
Programa Gestão Pública e Cidadania 1999

240 p.

1. Projetos comunitários – Brasil. 2. Projetos de desenvolvimento – Brasil.  
I. Fujiwara, Luis Mario, 1971 -. II. Alessio, Nelson Luiz Nouvel, 1958 -. III. F arah,  
Marta Ferreira Santos, 1952 -. IV. Programa Gestão Pública e Cidadania

CDU-35(81)

# Sumário

Apresentação 05

Acre

1. PROJETO CIDADÃO  
CIDADANIA E POLÍTICA PÚBLICA NA CIDADE DE RIO BRANCO, ACRE 11  
José Raimundo B. Trindade

Amapá

2. PARTEIRAS TRADICIONAIS DO AMAPÁ 19  
Ivanete Amaral Silva

Amazonas

3. TRIENAL DE MEDICINA TRADICIONAL DO POVO BANIWA E KURIPAKO,  
DA ORGANIZAÇÃO INDÍGENA DA BACIA DO IÇANA (OIBI) 29  
István Van Deursen Varga

Bahia

4. MANEJO INTEGRADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ALMADA 39  
Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Ceará

5. UM NOVO COMEÇO – A EXPERIÊNCIA DA CASA DO CAMINHO  
A PRÁTICA DE ACOLHIMENTO DAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM FORTALEZA 53  
Vânia Santana

6. REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA 67  
Zugleimia del Carmen Hidalgo

Distrito Federal

7. FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP 77  
Heitor Paulo Battaggia

8. PROGRAMA MALA DO LIVRO – BIBLIOTECAS DOMICILIARES 91  
Veronika Paulics

Espírito Santo

9. PROGRAMA DE FOMENTO A PEQUENOS NEGÓCIOS 105  
Luis Mario Fujiwara

Goiás

10. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA COMUNITÁRIA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS 121  
Alvino Oliveira Sanches Filho

## contin. sumário

- Maranhão  
11. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO AUTO-SUSTENTÁVEL  
NA PRÉ-AMAZÔNIA MARANHANSE 129  
Nelson Luiz Nouvel Alessio
- Minas Gerais  
12. NÚCLEO INTERSINDICAL DE CONCILIAÇÃO TRABALHISTA 143  
Lorenzo Zanetti
13. PROGRAMA AUTOGESTÃO DA LIMPEZA PÚBLICA DE TIMÓTEO 153  
Marco Antonio Carvalho Teixeira
14. PROJETO DE SAÚDE MENTAL DE BELO HORIZONTE:  
ADMITIR QUE A LOUCURA EXISTE CRIA UMA REALIDADE 167  
Maria Ceci Misoczky
- Piauí  
15. PASSAGEM: A CASA DE ZABELÊ  
COMO POSSIBILIDADE DE MUDANÇA. PROGRAMA PARA MENINAS EM  
SITUAÇÃO DE RISCO - TERESINA/PI 183  
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
- Rio Grande do Sul  
16. COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR 201  
Adalberto de Oliveira Brandão
- Rio Grande do Sul  
17. CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE:  
UMA ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA NA ALOCAÇÃO DE  
RECURSOS PÚBLICOS ESCASSOS 213  
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão
- São Paulo  
18. Câmara do Grande ABC -  
Pacto de Governança para uma gestão regional pública,  
democrática, compartilhada, efetiva e responsável 231  
Roberta Clemente
19. "REPÚBLICA BEM - VIVER"  
Grazia de Grazia 243
- Tocantins  
20. OS KRAHÓS E A REINTRODUÇÃO DE SEMENTES NATIVAS 259  
Luiz Marcelo Vídero Vieira Santos

# Apresentação

O Programa Gestão Pública e Cidadania completou seu terceiro ano de existência, tendo recebido ao longo desse período mais de 1.500 inscrições vindas de todos os estados da federação, de centenas de municípios e de diversas organizações indígenas. Só no último ano, foram 631 inscrições, aqui representadas pelos vinte finalistas do ciclo de premiação de 1998, cujas iniciativas são retratadas nos artigos deste livro, baseados nos relatórios das visitas de campo realizadas pelos autores.

Fruto da ação conjunta da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e da Fundação Ford, contando com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa Gestão Pública e Cidadania tem como objetivo encorajar estados, municípios e organizações próprias dos povos indígenas a compartilhar entre si as abordagens por eles usadas na solução de questões públicas e na resposta às necessidades sociais; avaliar e identificar as características-chave des-

6 sas inovações, e criar mecanismos para a ampla disseminação de práticas efetivas de governo.

Não se trata, pois, de fixar padrões a serem seguidos como *best practices*; mas, sim, de trazer à luz a variedade de idéias e as criativas soluções utilizadas pelos governos subnacionais e pelas organizações indígenas no enfrentamento de problemas e necessidades públicas. A pergunta relativa ao caráter inovador de determinada iniciativa é sempre respondida da mesma forma. Se aqueles diretamente envolvidos consideram seu programa, projeto ou atividade inovador, o Programa não cria barreiras a sua inscrição. Assim, todas as iniciativas inscritas passam a estar disponíveis aos interessados, que podem então analisá-las, de modo a verificar se estas efetivamente introduzem mudanças na gestão pública.

Esta postura inclusiva busca evitar, ao máximo, julgamentos normativos e reconhecer que os limites do possível estão sempre sendo transformados. E esta transformação pode representar uma alteração significativa em determinado setor de atuação estatal, com impacto em todo o país, mas pode também - em função da diversidade sócio-econômica e política que caracteriza o Brasil - representar uma importante mudança nas práticas de gestão de um pequeno município, ainda que não constitua inovação em uma grande metrópole de regiões mais desenvolvidas. O importante nesta ótica é a provocação ao debate; o estímulo aos contatos e ao diálogo entre pessoas e agências que estejam buscando mudar as práticas públicas. O Programa, ao focalizar aquilo que está indo bem na gestão governamental, reconhece que a administração pública tem um papel central no modelo de governança democrática. Busca-se, assim, contribuir para uma visão mais equilibrada da administração pública, através da constituição de uma base empírica para a discussão de estratégias de ação, seja na comunidade, seja na sede de governo, seja na sala de aula.

Os finalistas, oriundos de todas as regiões do país\* e aqui apresentados, trazem ricos elementos para esta discussão. Vindos da região Norte, particularmente dos estados do Amazonas e do Tocantins, existem dois exemplos que representam importantes iniciativas nos campos da fitoterapia e do abastecimento, tendo como foco e como atores

comunidades indígenas (respectivamente, Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako e Recuperação da Agricultura Tradicional Indígena). Tais iniciativas agregam a seu foco de ação dimensões que transcendem o âmbito das comunidades diretamente envolvidas e que assumem significados universais - a valorização da cidadania de minorias e a preservação da sócio-biodiversidade.

Ainda dentro dos limites da Amazônia Legal, são ilustrativos os exemplos vindos do Acre (Projeto Cidadão) e do Maranhão (Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável). No primeiro caso, assiste-se ao esforço de resgate e de promoção da dignidade a partir da emissão gratuita de documentos, para uma população até então vivendo sem o reconhecimento mais elementar de sua cidadania. Esta atividade, por outro lado, longe de encerrar-se em si mesma, serve de mote para a adoção de uma postura pró-ativa, itinerante e articulada de diferentes esferas do poder público, sob a coordenação do Judiciário. No Maranhão, com o Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável da Pré-Amazônia Maranhense, é a vez de despontar a participação ativa da universidade, que se articula com outros atores sociais na busca do desenvolvimento regional em bases sustentáveis, explorando uma potencialidade local, a fruticultura tropical, ainda subutilizada.

Da região Centro Oeste, vêm outras contribuições para a discussão do papel e das possibilidades dos governos subnacionais frente à qualidade de vida dos cidadãos, em seu dia-a-dia. Cabe ressaltar, no Distrito Federal, os programas Educação na Prisão e Mala do Livro. O primeiro merece ênfase por evidenciar que o olhar sobre a segurança pública, no que se refere à política penitenciária, não precisa e nem deve traduzir-se simplesmente em medidas de repressão e de segregação social; podendo, ao contrário, partir da concepção do detento como cidadão, a quem deve ser assegurado o direito de capacitar-se para voltar à vida em liberdade, o que inclui a formação escolar. O Programa Mala do Livro, mais do que uma proposta de biblioteca itinerante, envolve o reconhecimento de que a comunidade - desde que o poder público aja como agente facilitador ou catalisador - pode assumir o papel de estimuladora da leitura assim como tornar-se rico e positivo espaço de convívio social, inclusive a partir da própria

8 leitura, atividade costumeiramente vista como individual e isolada.

Também na região Centro Oeste, Goiás, através do Ministério Público estadual, dá mostras de que o acesso à Justiça pode ser democratizado, quando a ação conjunta de atores sociais diversos acontece descentralizadamente, tendo como objetivos facilitar a solução negociada de conflitos e abreviar o tempo de decisão sobre as lides instauradas.

Na região Nordeste, os exemplos dividem-se entre aqueles voltados à ampliação da cidadania (Casa do Caminho, de Fortaleza, Ceará; e Casa de Zabelê, Teresina, Piauí) e os que têm como objetivo primordial o desenvolvimento econômico (Manejo integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada, Bahia, e Reforma Agrária Solidária, Ceará). Dentre os primeiros, a Casa do Caminho de Fortaleza é uma iniciativa voltada à proteção a mulheres vítima de violência doméstica e a seus filhos, associando a função de abrigo temporário às funções de apoio na reconstrução da auto-estima e na reinserção social dessas mulheres. A Casa de Zabelê, por sua vez, desempenha relevante papel em Teresina, criando as oportunidades necessárias a que meninas e adolescentes em situação de risco desenvolvam-se como mulheres e cidadãs.

Com relação aos finalistas voltados aos desenvolvimento econômico, a experiência do Ceará, Reforma Agrária Solidária, associa ao objetivo de incremento da produção agrícola a proposta de auto-organização dos potenciais beneficiários da progressiva implantação de uma nova realidade fundiária no estado. Isto significa que associações de pequenos produtores sem-terra, com financiamento e apoio técnico de órgãos oficiais, adquirem glebas cultiváveis e, assim, viabilizam a seus associados a posse da terra, dando-lhes e a suas famílias a oportunidade de trabalho independente.

A experiência baiana da bacia do Rio Almada busca alternativas econômicas à tradicional monocultura cacaueteira, que possam garantir a preservação da biodiversidade da Mata Atlântica, ainda existente na região. Este programa também se caracteriza por envolver um consórcio intermunicipal, a articulação de diversos níveis de governo e a ativa participação da sociedade civil.



Do Sudeste, são seis os exemplos: um do Espírito Santo (Programa de Fomento a Pequenos Negócios - PROPEN); três de Minas Gerais (Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio; Programa Autogestão da Limpeza Pública de Timóteo, e Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte), e dois de São Paulo (Câmara do Grande ABC e República Bem Viver de Santos).

O Programa de Fomento a Pequenos Negócios enfrenta a questão do desemprego, associando o instrumento do microcrédito a programas de capacitação profissional e apoio técnico, de modo a dar aos excluídos do mercado formal de trabalho oportunidades de geração de emprego e renda. Os arranjos institucionais desse programa do Espírito Santo implicam a participação de diversas instituições dos três níveis de governo. Em Minas Gerais, o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio inova no âmbito das relações trabalhistas pela forma criativa de solução dos conflitos entre proprietários rurais e trabalhadores da lavoura de café, base da economia local. Esse programa, do qual participa também a Justiça do Trabalho, atribui aos sindicatos, tanto patronal como de empregados, papel central no processo de mudança no relacionamento entre patrões e empregados. Por sua vez, ainda em Minas, o Programa Autogestão da Limpeza Pública de Timóteo sinaliza para a existência de alternativas aos modelos tradicionais de gestão dos serviços públicos de limpeza urbana, que naquela cidade passaram a ser gerenciados por organizações comunitárias e executados por garis residentes no próprio bairro em que trabalham, com economia de recursos e melhora na qualidade. Finalmente, Belo Horizonte comprova que é possível, técnica e eticamente, tratar os doentes mentais sem excluí-los do convívio social; e que, para tratar a loucura, é preciso reconhecê-la como parte integrante da experiência humana.

A contribuição de São Paulo para este acervo de idéias e práticas inovadoras inclui a Câmara do Grande ABC, proposta de um pacto de governabilidade envolvendo o governo estadual, prefeituras municipais e diversos segmentos da sociedade civil, com o objetivo de assegurar uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável. Por outro lado, o município de Santos adianta-se em

10 relação a outras administrações municipais, implementando um programa centrado no direito de moradia das pessoas idosas. Com a República Bem Viver, idosos de ambos os sexos encontram uma alternativa habitacional, que lhes garante integração à comunidade, com preservação de sua individualidade e dignidade.

Por fim, representando a região Sul, os municípios de Porto Alegre e Santa Maria no Rio Grande do Sul dão exemplos de maneiras pelas quais o atendimento a crianças em idade pré-escolar pode ser assumido pela comunidade em parceria com o governo local; de forma econômica e com mecanismos democráticos e participativos de controle (Convênio Creches Comunitárias), bem como das estratégias que podem ser adotadas com sucesso para a eliminação do fenômeno da evasão escolar (Combatendo a Evasão Escolar).

São esses os vinte finalistas do ciclo de premiação de 1998. Além da contribuição de cada um deles em seu contexto específico, para o Programa Gestão Pública e Cidadania é muito importante também o significado que assume o conjunto de idéias e práticas efetivas por eles representadas, idéias e práticas que, ao serem compartilhadas, podem servir de estímulo à emergência de mais e mais propostas inovadoras de gestão e prestação de serviços públicos na esfera de competência dos governos subnacionais e no âmbito de atuação das organizações próprias dos povos indígenas.’

*Os organizadores*

# Projeto Cidadão

## Cidadania e Política Pública na cidade de Rio Branco, Acre

RIO BRANCO (AC)

José Raimundo B. Trindade<sup>1</sup>

### Introdução

A cidadania compreende um processo de socialização, exercício de inserção social baseado no estabelecimento de critérios de identidade e identificação com a coletividade. É princípio inscrito no artigo primeiro da Constituição brasileira, cujo exercício pleno exige muitos fatores, inclusive a própria garantia de existência legal do indivíduo. Foi movido por esta percepção que, em 1995, o Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJA) e a prefeitura municipal de Rio Branco inauguraram uma prática inteiramente nova no trato do reconhecimento legal da população mais carente do estado. Trata-se do acesso democrático e desburocratizado à emissão de documentos, não somente como um procedimento formal, mas como parte de um processo de resgate e promoção da dignidade humana.

O Projeto Cidadão consistiu inicialmente em programações simples, realizadas nos bairros periféricos de Rio Branco, de emissão de certidões de nascimento e realização de casamentos. Nos últimos três

1. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Pará – UFPA e pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA

12 anos tomou corpo e ganhou ampla visibilidade, cumprindo um conjunto variado de atividades: desde a emissão gratuita de diversos documentos, como certidão de registro de nascimento, carteira de identidade, CPF, título de eleitor, certidão de casamento, certidão de óbito, carteira de trabalho e certificado de alistamento militar até atividades de orientação jurídica, palestras sobre direitos humanos, campanhas contra violência e cursos profissionalizantes.

#### O resgate da cidadania a partir da emissão de documentos

Segundo estatísticas do IBGE, o Acre tinha em 1995 aproximadamente 68% de seus habitantes sem qualquer tipo de registro legal, o que dificultava não só o reconhecimento deste segmento da população como seu acesso às políticas sociais. Diante desse quadro, o Tribunal de Justiça do Acre passou a coordenar, juntamente com a prefeitura de Rio Branco, um projeto que tinha como meta proporcionar a documentação básica, de forma gratuita e ágil, à população de baixa renda. Inicialmente o projeto visou somente à periferia de Rio Branco, estendendo-se nos anos seguintes ao interior do estado, atingindo colônias, seringais, projetos de assentamentos do INCRA e reservas extrativistas.

O Projeto Cidadão tem como instância decisória um conselho de entidades governamentais e não-governamentais, coordenado pelo Tribunal de Justiça.

Este conselho reúne-se quinzenalmente, com vistas a discutir a programação a ser realizada durante a semana em determinado bairro ou município interiorano. As decisões do conselho são tomadas a partir das metas e do calendário de atividades, discutidos pelos coordenadores do projeto e pelas lideranças comunitárias e religiosas.

É importante frisar que esta prática de envolvimento das comunidades no processo decisório é um importante mecanismo de exercício democrático, tanto no sentido da aproximação entre a população e os órgãos e instituições públicas envolvidos no projeto, quanto da possibilidade de cobrança futura de resultados.

Durante uma semana a cada mês, os diversos órgãos públicos mobilizam parcela de seus efetivos, instalando a estrutura necessária à reali-

zação do calendário de atividades em uma escola do bairro, previamente escolhida. A opção pela realização do Projeto Cidadão em uma escola explica-se por tratar-se de um importante ponto de referência na comunidade, sem envolvimento de barreiras religiosas ou discriminatórias de qualquer espécie, e por implicar a valorização deste espaço, possibilitando ampla participação de professores e alunos em atividades recreativas e culturais durante aquela semana e, principalmente, reforçando o caráter da escola como um bem coletivo a ser preservado.

Os serviços proporcionados em cada “operação cidadão” são bastante amplos, podendo ser destacadas, além da emissão dos documentos já referidos, as seguintes atividades: atendimento médico-odontológico; audiências públicas; palestras educativas e consultas jurídicas.

Algumas estatísticas podem ilustrar a evolução e o alcance do projeto: em 1995, somente em Rio Branco, foram realizados 22.594 atendimentos diversos, tendo sido emitidas 2.420 carteiras de identidade e realizado o registro de nascimento de 3.188 pessoas. Em 1997, foram 34.246 atendimentos e 3.016 carteiras de identidade emitidas gratuitamente.

Não há um número exato de funcionários disponibilizados pelas instituições envolvidas, variando entre três e cinco pessoas por equipe, que dividem suas atividades entre o órgão de origem e o local onde se realiza o projeto em determinada semana. As atividades iniciam-se às 7:30h e encerram-se às 17:00h, com uma média diária de dois mil atendimentos.

#### Democratização e cidadania: as práticas inovadoras do projeto, suas metas e disponibilidade de recursos

Comparando com as práticas anteriores do Poder Judiciário, tanto no estado do Acre como em nível nacional, as iniciativas do Projeto Cidadão são inovadoras, seja por constituírem uma aproximação do gestor público com relação às demandas sociais, seja por possibilitarem o acesso gratuito e facilitado ao registro e à documentação pessoal básica.

As experiências nacionais neste campo não são comuns, mesmo considerando que a Constituição prevê a gratuidade do registro civil

14 de nascimento e da certidão de óbito àqueles “reconhecidamente pobres”<sup>2</sup>. Os cartórios de registro civil têm oposto resistência ao cumprimento desta determinação constitucional. Daí a importância da experiência em foco, que garante a gratuidade de diversos outros documentos além dos constitucionalmente previstos, graças à descentralização dos serviços e à racionalização dos recursos oferecidos pelas instituições partícipes.

2. Constituição Federal, art. 5º, LVXXII.

A articulação de diferentes órgãos públicos, a fim de atender demandas localizadas, constitui-se em si mesma um importante avanço, na medida em que disponibiliza diferentes serviços em um único local, possibilitando uso otimizado dos recursos disponíveis e, principalmente, a agilidade no atendimento da clientela.

O Projeto não trabalha com metas quantitativas específicas, na medida em que suas iniciativas vinculam-se às demandas que variam conforme a comunidade selecionada para a realização da programação semanal. Contudo, segundo as estatísticas do Tribunal de Justiça, já foram atendidos mais de 60% da clientela potencial no município de Rio Branco, ou seja, mais de 25% da população total da cidade, que é de aproximadamente 220 mil habitantes (fonte: IBGE, 1996). Os números do Projeto são expressivos: “nas 77 operações realizadas, sendo 42 na capital e municípios adjacentes, e 35 em municípios do interior, foram atendidas 164.053 pessoas, correspondendo a 33,93% da população total do estado, estimada em 483.489 habitantes” (TJA, 1998).

Sob os critérios de efetividade e eficácia, o Projeto mostra-se positivo, tendo propiciado perceptível diminuição do número de pessoas que se encontravam em situação de “inexistência jurídica”, conforme se vê nas estatísticas já referidas. Do ponto de vista da eficiência, cabe uma particular referência aos baixos custos das atividades – aspecto a ser tratado a seguir -, possibilitado pela racionalização dos recursos disponíveis.

Nos dois primeiros anos de existência do programa os recursos financeiros provinham, fundamentalmente, do Tribunal de Justiça, que destinava parcela de seus recursos de custeio para o atendimento das necessidades do Projeto. Em 1997, foram firmados convênios com o Ministério da Justiça, que proporcionaram uma dotação orçamentária própria para o ano de 1998. Os dois convênios assinados referem-se à

realização de programações em Rio Branco e em seis municípios do interior: Xapuri, Tarauacá, Cruzeiro do Sul, Brasília, Feijó e Sena Madureira, sendo disponibilizados R\$ 120.000,00 a serem utilizados na aquisição de material permanente (automóveis e computadores) e material de consumo (combustíveis e gêneros alimentícios).

Os custos de realização de uma única programação estão estimados em R\$ 20.000,00, compreendendo gastos com serviços (fotos, despesas com transporte, correios etc.) e consumo (papel, alimentação, combustível, material de expediente). Considerando a estimativa média de 3.500 pessoas atendidas em cada operação realizada<sup>3</sup>, tem-se um custo médio unitário de somente R\$ 5,71, o que demonstra um uso bastante eficaz dos recursos. Este baixo custo está vinculado ao compartilhamento das atividades entre um grande número de instituições, que colocam à disposição do Projeto recursos humanos e materiais, estabelecendo uma interessante parceria interinstitucional.

A sustentação do projeto está garantida pelas dotações repassadas pelo Ministério da Justiça e por recente convênio firmado com o Ministério da Reforma Agrária, no qual se prevê a realização de campanhas de cidadania nos assentamentos do INCRA. Inexiste a possibilidade de auto-sustentabilidade financeira de programas desta espécie, na medida em que se caracteriza como um subsídio público às populações mais carentes. Nota-se, contudo, que a capacidade criativa dos coordenadores do Projeto possibilita o desenvolvimento de atividades alternativas, como cursos e atendimentos básicos de saúde pública, que não dependem de recursos financeiros e, sim, da capacidade de mobilização da sociedade civil.

3. Dados oferecidos pelo Tribunal de Justiça do Acre.

#### Uma ampla parceria interinstitucional pela cidadania

A marca indelével deste programa tem sido o compartilhamento de esforços interinstitucionais, que se sobrepõem ao peso inicial do Tribunal de Justiça e vêm, aos poucos, caminhando no sentido de uma parceria real entre diferentes órgãos públicos, com a importante participação de organizações não-governamentais e a colaboração de empresas.

Do conselho do Projeto, coordenado pelo Tribunal de Justiça, participam cerca de vinte entidades governamentais e não-governamen-

16 tais, destacando-se as seguintes: Prefeitura de Rio Branco, SESC, SESI, SEBRAE, Secretaria Municipal de Educação, Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Fundação Garibaldi Brasil, Corpo de Bombeiros, Universidade Federal do Acre, Secretaria de Saúde, Exército, Ministério Público e Delegacia Regional do Trabalho, entre outras. Um grande número de empresários colaboram pontualmente, fornecendo material ou divulgando o Projeto. A mídia televisiva de Rio Branco oferece propaganda gratuita das campanhas realizadas.

Aspecto particularmente importante nas parcerias firmadas é o que se relaciona com as comunidades e escolas. Segundo um dos coordenadores, elegem-se em cada bairro representantes das comunidades nas reuniões da coordenação (conselho), os quais passam a ser os responsáveis pelo encaminhamento de demandas específicas a serem executadas durante a semana do Projeto. A escola, onde se realiza a programação, paralisa suas atividades escolares normais e abre-se à comunidade, oferecendo cursos profissionalizantes e palestras, das quais também participam alunos e professores. Este amálgama de atividades é que possibilita a ampliação do alcance do Projeto, não se restringindo à emissão de documentos e propiciando o envolvimento da coletividade na discussão e resolução de certos problemas, como, por exemplo, a violência urbana.

Estas questões relacionam-se ao modo como se promove a interação entre os agentes públicos, a sociedade civil e o cidadão. A cultura autoritária e elitista do poder público brasileiro produziu o afastamento das populações mais carentes do uso cotidiano dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que criou no imaginário popular uma “mistificação” do funcionário público, geralmente associado ao não cumprimento de suas funções e ao descaso com os interesses populares. O Projeto Cidadão rompe com este processo, aproximando o agente público da coletividade e ensejando a democratização dos serviços públicos, o que é, sem dúvida, condição indispensável do resgate da cidadania e da dignidade de parcelas consideráveis da população brasileira.

A adaptação deste Projeto é plenamente possível, envolvendo, antes de tudo, uma capacidade decisória por parte de outros Tribunais de Justiça do país. A distribuição gratuita e descentralizada de documen-



tos pode ser facilmente assumida pelos órgãos públicos gestores, sendo um importante mecanismo de promoção social, principalmente nas áreas mais afastadas, podendo ser encarado como parte de políticas públicas mais amplas e como uma primeira atividade de resgate da cidadania. O interesse manifestado pelo Ministério da Reforma Agrária em estendê-lo até as áreas de assentamento do INCRA demonstra a viabilidade de sua replicação.

Os pontos fortes do Projeto são:

1. desenvolvimento de atividades de caráter interinstitucional e descentralizadas;
2. uso compartilhado de recursos, proporcionando a racionalização dos custos;
3. envolvimento da sociedade civil em atividades paralelas, fomentadoras de possíveis resoluções de problemas que atingem a coletividade.



# Parteiras tradicionais do Amapá

ESTADO DO AMAPÁ

Ivanete Amaral Silva<sup>1</sup>

## Introdução

Nos últimos três anos, o estado do Amapá vem contando com um Programa de Desenvolvimento Sustentável que possui como uma de suas linhas mestras o fato de enxergar as comunidades locais como protagonistas políticas do processo de construção e consolidação da cidadania. Estado e sociedade são parceiros na elaboração e implantação das políticas públicas. É dada uma atenção maior ao equilíbrio ambiental para a preservação da biodiversidade, com resultados positivos reconhecidos internacionalmente<sup>2</sup>.

Para viabilizar as ações do programa foi criada uma Coordenadoria de Articulação do governo com a Sociedade Civil Organizada, a qual possibilita a implementação de projetos que nasçam no seio das próprias comunidades e cuja execução envolva baixos custos e soluções rápidas. Há um conjunto de projetos sendo conduzidos pela Coordenadoria, dos quais alguns de grande impacto, são voltados para a mulher como o “mulher cidadã” e “Parteiras Tradicionais do Amapá”.

O Projeto *Parteiras Tradicionais do Amapá* é de responsabilidade efetiva da Coordenadoria de Articulação com a Sociedade Civil Organizada, órgão vinculado ao governo do estado, com sede na cidade de Macapá-AP.

1. Socióloga, com Curso de Especialização em Métodos e Técnicas de Pesquisa voltados para Ciências Sociais (UFPA) e em Planejamento e Gestão Pública (NAEA/UFPA), e mestranda em Planejamento do Desenvolvimento, NAEA/UFPA.

2. Conforme relatório fornecido pela Coordenadoria de Articulação, em 1996 o estado do Amapá recebeu a visita da presidente da “Fundação France-Libertés”, Danielle Mitterrand e também da representante do Partido Verde do parlamento alemão, Angelika Koster-Lossack que vieram dar apoio ao Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado.  
>>>

20 A entrevista realizada com a dirigente da Coordenadoria, Deputada Janete Capiberibe, foi importante para caracterizar o contexto do projeto.

Em 1995, ao assumir a Coordenadoria de Articulação, a gestão adotou uma iniciativa para incorporar a participação e formação de consciência de cidadania, voltada para o resgate e regularização da prática de realizar partos no estilo tradicional. O público-alvo dessa iniciativa consiste em uma categoria até então desconhecida e desprezada pelo poder público, sem receber nenhum reconhecimento e apoio à sua profissão: as *parteiras tradicionais do Amapá*. Os desafios iniciais eram grandes e exigiram uma pesquisa de campo nos 16 municípios que o estado possui, para a realização de um censo geral de parteiras, levantando suas condições sócio-econômicas e alguns detalhes sobre o trabalho que realizavam. Essa pesquisa inicial resultou no conhecimento de 200 parteiras, morando nos diversos municípios do estado do Amapá, em lugares de difícil acesso devido à localização geográfica, peculiar da Amazônia.

A fase seguinte processou-se através de um planejamento participativo, onde a Coordenadoria de Articulação e a Secretaria de Trabalho e Cidadania, em conjunto com as parteiras, convocadas através da rádio local, passaram a discutir a implantação do projeto. Foram feitas reuniões no Palácio do Governo, sempre em clima de dinâmica e descontração, que resultou, por exemplo, no conhecimento de algumas necessidades e anseios das parteiras, tais como: 1) *reconhecimento da profissão*; 2) *participação em cursos de capacitação, que fornecessem certificados*; 3) *“kit” com instrumentos e materiais de parteira*; 4) *salário mensal, entre outros*.

Para que os anseios das parteiras fossem atendidos, os gestores do projeto acharam necessário a sua organização, na comunidade local e no estado. Assim, surgiram as *associações* em cada município, que deram origem à *rede* de parteiras tradicionais “*Mãe Luzia*”. Essa estratégia de implantação culminou com o estabelecimento de parcerias entre o poder público, a sociedade civil, ONG e UNICEF. O trabalho foi sendo implantado gradativamente, o que possibilitou avanços com a ampliação do grau de participação das parteiras nos municípios. Atualmente o projeto totaliza 600 parteiras.

Hoje, o *Projeto Parteiras Tradicionais do Amapá* é conhecido internacionalmente, sendo que esse estado sediou, recentemente, o *I Encontro*

>>>  
Inclusive este relatório informa a participação da primeira-dama do Estado do Amapá em vários encontros internacionais, a convite das entidades, para falar do referido programa. A participação ocorreu em vários países, tais como: em 1996, na Alemanha, cujo resultado deu origem ao livro “Amazônia em Debate” (Desenvolvimento Sustentável no Amapá como alternativa); 1996, em Genebra (na sede das Nações Unidas); 1997, em Bruxelas; 1997, em Dusseldorf e em Bonn/Alemanha; 1997, em Tepoztlán/México; 1998, em Bruxelas, entre outros.

*tro Internacional de Parteiros da Floresta*, ocorrido no período de 18 a 21 de julho de 1998. Esse evento reuniu parteiras das regiões Norte e Nordeste do Brasil; parteiras e representantes de ONG do Canadá, da Costa do Marfim, Alemanha e França; representantes da Comunidade Européia; a embaixatriz de Cuba; representantes do Programa Comunidade Solidária do Brasil; coordenadores de programa de saúde da mulher de vários estados brasileiros, e ainda, Secretários de Estado de Saúde de vários estados. Para melhor visualizar a dinâmica do projeto, o quadro a seguir mostra a participação no encontro de representantes de diversas entidades e programas do país e do exterior.

#### I Encontro Internacional de Parteiros da Floresta

| <b>Participantes Internacionais</b> |   |
|-------------------------------------|---|
| Costa do Marfim                     | Amanaman Akoa – médico encarregado da formação de parteiras tradicionais na zona rural;   |
| Alemanha                            | Gaby Kuppers – representante do PV no Parlamento Europeu;   |
| Canadá                              | Christine Roy – parteira na região do Grande Norte Canadense – Centre de Maternité de L'Estrie;<br>Jennifer Stonier – parteira na região do Grande Norte Canadense;   |
| Cuba                                | Marta Odonnel Cabrera – embaixatriz de Cuba e enfermeira;   |
| Guiana Francesa                     | Christine Taubira-Delannon – deputada da Guiana Francesa no Parlamento Europeu;   |
| União Européia                      | Maria Helena Neves – representante da embaixada da União Européia no Brasil   |
| <b>Participantes Nacionais</b>      |   |
| Acre                                | Concita M. Rodrigues – presidente de ONG;<br>Vilma Cabral – Coordenadora do UNICEF na Amazônia;   |
| Brasília                            | Elizabeth Vargas – representante do Programa Comunidade Solidária;<br>Hélcio Bueno – Secretário Nacional de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde;<br>Paula Coelho – Secretária Nacional de Formação Profissional – Ministério do Trabalho; |
| Maranhão                            | Maria Mary Ferreira – representante de ONG  |
| Mato Grosso                         | Mercedes Setem – Sec. De Saúde do Mato Grosso;  |
| Pará                                | Victor Matheus – Sec. De Estado de Saúde  |
| Paraná                              | Cláudio Paciornick – médico ginecologista;  |
| Pernambuco                          | Vera Baroni – Sec. de Saúde de Camaragibe;  |
| Rio de Janeiro                      | Cristina Buareto – Sec. Municipal de Saúde;   |
| São Paulo                           | Ângela Gehrke – parteira alemã (Casa do Parto/SP).  |

FONTE: COORDENADORIA DE ARTICULAÇÃO - RELATÓRIO DO I ENCONTRO INTERNACIONAL DE PARTEIRAS - JULHO/98.

O encontro contribuiu para o fortalecimento do trabalho das parteiras, aglutinando novos aliados à sua causa. Foi uma oportunidade de os estados que formam a região Norte trocarem propostas de políticas para uma melhor e mais ampla assistência de saúde ao recém-nascido e à gestante durante o parto. Dentre as mais relevantes propostas discutidas e aprovadas no encontro estão: 1) *regulamentação do pagamento do parto domiciliar previsto na tabela do SUS*; 2) *alfabetização de parteiras*; 3) *capacitação continuada*; 4) *passo livre para as parteiras*; 5) *implantação de casas de parto*; 6) *articulação das parteiras com outras categorias*; 7) *realização frequente de fóruns e debates*; 8) *registro de parteiras nas secretarias municipais e estaduais*.

O evento resultou na certeza de que o governo do Amapá está realizando um trabalho de extrema importância, dando vez e voz à categoria das parteiras, através do projeto *parteiras tradicionais*.<sup>3</sup>

#### A concepção do projeto

O *Projeto Parteiras Tradicionais do Amapá* foi concebido pelo governador João Capiberibe e pela primeira dama do estado e dirigente da Coordenadoria de Articulação, Janete Capiberibe, em conjunto com outros órgãos estaduais, tais como: Secretaria de Estado e Cidadania e Secretaria de Saúde, que reuniram esforços para estabelecer políticas públicas que promovam a participação da mulher no processo de desenvolvimento.

O objetivo e diretriz maior do projeto é resgatar e valorizar a “*arte de partejar*”, melhorando a qualidade de assistência ao parto domiciliar, diminuindo a morbidade e mortalidade materna, através de capacitação, supervisão e avaliação do trabalho das parteiras e, ainda, possibilitando a sua organização em associações.

Segundo os idealizadores, o projeto propôs as seguintes metas, das quais 90% já foram alcançadas:

- realizar o censo das Parteiras Tradicionais, buscando identificá-las;
- realizar cursos de capacitação para essas parteiras;
- distribuir uma bolsa com o material necessário para a realização

do parto domiciliar, esclarecendo a importância da utilização deste material;

- proporcionar condições para que as Parteiras Tradicionais participem de movimentos sociais e governamentais, e se reúnam em associações e redes, tais como: Associação de Parteiras dos municípios, Rede Estadual de Parteiras Tradicionais, Rede Nacional de Parteiras Tradicionais, Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, Rede de Humanização de Nascimento (REHUNA), Conselhos municipais e estaduais de saúde;
- difundir os conhecimentos da “*arte de partejar*” entre os profissionais de saúde (convencionais ou não), contribuindo para ampliar a prática do nascimento humanizado. Também, contribuir para o estabelecimento de um sistema de referência para gravidez de risco e partos complicados;
- reconhecimento profissional, com inserção das parteiras nos serviços locais de saúde;
- assegurar seus direitos trabalhistas.

Dentre essas metas só está faltando alcançar a relacionada ao salário a que as parteiras têm direito. Tal meta depende também do Ministério da Saúde, da inclusão dessa categoria no Sistema Único de Saúde - SUS. Entretanto, como o salário das parteiras ainda não foi regularizado a nível nacional, o governo do estado do Amapá dá apoio às parteiras distribuindo mensalmente, através de suas associações, uma cesta de complementação alimentar.

Para atingir todos os municípios e conhecer o maior número possível de parteiras, o estado do Amapá foi dividido em quatro regiões indicadas no quadro abaixo:

Municípios das Regiões delimitadas pelo programa

| REGIÃO | MUNICÍPIOS  |
|--------|---|
| I      | Amapari, Cutias, Ferreira Gomes, Itaubal, Macapá, Mazagão, Porto Grande, Santana, Serra do Navio. |
| II     | Amapá, Pracuúba, Tartarugalzinho.   |
| III    | Calçoene, Oiapoque.   |
| IV     | Laranjal do Jari, Vitória do Jari.  |

FONTE: COORDENADORIA DE ARTICULAÇÃO - PROJETO PARTEIRAS TRADICIONAIS DO AMAPÁ.

24 Nos municípios acima, foram cadastrados inicialmente 200 profissionais de parto, entre homens e mulheres, na faixa etária de 20 a 89 anos. São pessoas pertencentes às classes populares, algumas analfabetas. Adquiriram a experiência da “*arte de partejar*” através das gerações passadas (avós, mães etc.). Por residirem em municípios de difícil acesso, sem infra-estrutura de saúde, as parteiras constituem a única alternativa de assistência ao parto, possuindo uma importância muito grande para estas localidades.

#### Parcerias

O governo do Amapá procurou promover a construção coletiva do projeto em conjunto com a sociedade local organizada, realizando o estabelecimento de parcerias em vários níveis, com órgãos públicos e ONG. Essas parcerias possibilitam um resultado significativo a um custo financeiro razoavelmente baixo, garantindo a penetração do projeto em todos os municípios do estado. As parcerias foram realizadas a partir das necessidades sentidas durante a implantação do projeto.

Para as atividades de capacitação duas parcerias foram constituídas:

- Cais do Parto - ONG pernambucana que realiza um trabalho de resgate e valorização com parteiras de todo o Brasil e dirige a Rede Nacional de Parteiras Tradicionais. Essa entidade dá consultoria ao projeto e treinamento para formação de parteiras.

- Secretaria de Saúde - Órgão público de saúde do Amapá, colabora com o apoio à realização dos cursos de capacitação para as Parteiras Tradicionais inerentes à área de saúde, tais como: *saúde e sexualidade da mulher, atenção à saúde da mulher etc.* Outros cursos especializados são realizados em conjunto com a ONG Cais do Parto, relacionados ao nascimento.

Contribuem com recursos financeiros dois parceiros:

- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. Propicia recursos financeiros ao projeto para a doação de bolsas com material de trabalho das parteiras.

- FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador ligado ao Ministério do Trabalho. Através da parceria, o FAT repassa recursos financeiros para



capacitação das parteiras.

O projeto se caracteriza, também, pela articulação com outros projetos e programas da própria administração estadual:

- Mulheres nas Lutas Ambientais - programa que visa capacitar lideranças femininas para a defesa do meio ambiente, mobilizando as mulheres na luta para ajudar a compreender o conjunto de problemas que envolvem o meio ambiente, tais como o lixo (incluindo mecanismos de tratamento para reciclagem).

- Mulher Cidadã - programa que visa estimular o exercício da cidadania pelas mulheres. Ajuda a mulher a compreender sua situação na sociedade e na família, e a participar de ações ligadas aos seus valores sociais. É um parceiro fundamental do Projeto de Parteiras para que haja a sensibilização da sociedade com relação à necessidade da humanização do parto natural pela parteira. Existe um convênio entre o governo do estado, UNICEF, Projeto Movimentos de Mulheres Cidadãs, Associação de Parteiras do Oiapoque e Associação de Parteiras do Mazagão para a construção de duas casas de parto nesses dois municípios.

- Visão para Todos - atendimento e atenção ao idoso. Oferece várias modalidades de atendimento, conforme a necessidade do idoso. As parteiras idosas também são amparadas por esse projeto.

- Comunidades Indígenas - projeto de valorização e melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas. No município do Oiapoque, 50% dos profissionais de parto são homens, das comunidades indígenas locais.

O conjunto de projetos está vinculado ao programa de desenvolvimento sustentável do governo do estado, que visa à valorização e ao apoio às populações tradicionais e aos vários segmentos culturais da sociedade: negros, índios, pescadores artesanais, castanheiros, parteiras etc.

Vale ainda ressaltar que o ofício das parteiras é tema de exposição no *Museu de Desenvolvimento Sustentável*, inaugurado por ocasião do I Encontro Internacional de Parteiras da Floresta. O museu é vinculado ao *Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas - IEPA*, órgão do governo do estado.

26 A exposição conta com peças utilizadas secularmente pelas parteiras, como orações, imagens de santos, oratório, objetos de instrumental de parto - bacia, tesoura, ervas, garrafadas - e a imagem da Mãe Luzia, maior representante das parteiras do estado. Foi confeccionado em argila um diorama (representação em tamanho natural) da gestante e parteira no momento do parto.

#### Recursos

O projeto vem valendo-se de recursos próprios do governo do estado do Amapá, através da Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania - SETRACI - e do Departamento de Comunicação Social - DCS. O percentual financeiro de cada fonte corresponde ao seguinte:

- SETRACI = 1% do orçamento anual que importa em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

- DSC = 3% do orçamento anual que corresponde a R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais).

Em 1996 ocorreu o estabelecimento de parceria com a UNICEF, que fornece ao governo do estado, através da UNICEF Norte, o valor de R\$ 16.380,00 (dezesseis mil, trezentos e oitenta reais) para aquisição de bolsas ("kits") de materiais de parteiras. Em 1997, deu-se a parceria com o FAT, o qual repassou ao governo do estado o valor de R\$ 23.505,28 (vinte e três mil, quinhentos e cinco reais e vinte e oito centavos), para o pagamento dos profissionais que realizam os cursos de capacitação das parteiras. O acesso a esses recursos é possibilitado através da SETRACI.

É importante ressaltar que o valor arrecadado para o projeto atinge R\$ 111.885,28 (cento e onze mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte e oito centavos). O custo total nem sempre mantém-se neste valor, visto que as ações do projeto vão ganhando amplitude, exigindo mais recursos que são cobertos pelo governo através de vários órgãos.

Com relação aos recursos humanos, o projeto reúne cerca de 20 pessoas envolvidas diretamente na sua operacionalização. Trata-se de técnicos, assessores e pessoal auxiliar que conseguem articular, com o restante do governo, o apoio necessário ao projeto.

## Resultados

O Projeto Parteiras Tradicionais do Amapá é um projeto de grande impacto para a sociedade local e demonstra superar práticas políticas de cunho paternalista e clientelista. Seu caráter inovador revela os passos que o governo estadual vem dando no sentido de ampliar e consolidar a cidadania, implicando a articulação de mudanças na forma de gestão das políticas públicas.

As pessoas entrevistadas - parteiras, moradores de diversas comunidades e dirigentes do projeto - foram unânimes em afirmar que esse trabalho é inovador. Conforme a coordenadora do projeto, o problema maior, já parcialmente superado, foi o de fazer a sociedade aceitar esse segmento da população atribuindo-lhe direito à cidadania plena. Isso se deu através de um processo de mobilização das próprias parteiras, levando-as a se organizarem em associações em cada município, destacando o valor da sabedoria milenar e, assim, diminuindo o preconceito por parte da sociedade com relação à arte de partejar (vista como atraso, prática que não teria lugar no mundo de hoje). O grande resultado deste esforço foi a elevação da auto-estima dessas mulheres, e a ampliação do número de parteiras, o que dará uma sustentabilidade maior ao projeto.

As parteiras demonstraram grande satisfação em participar do projeto ...”*É uma novidade muito importante porque a gente nunca se viu num ajuntamento grande*”... “*no treinamento eu recebi todo o material e faço tudo como me ensinaram*” (parteira entrevistada: Jovelina Costa dos Santos, 77 anos de idade, analfabeta, residente na localidade de Corre Água/Macapá). ...”*Antes desse projeto a gente era completamente esquecida, ninguém existia. Agora, nós temos uma visibilidade maior, houve um amplo conhecimento*” (parteira entrevistada: Maria Creuzolina de Souza, 57 anos de idade, 2º grau completo - Presidente da Rede Estadual de Parteiros e da Associação de Parteiros que reúne 07 municípios, localizada em Mazagão/AP). Tais depoimentos sugerem que o impacto do projeto foi efetivo, alterando a inserção social das parteiras, e ampliando benefícios sociais de seu trabalho.

É ainda um ponto forte do projeto a dimensão do gênero: apesar de ser uma atividade exercida principalmente por mulheres, existe, sobretudo na área indígena e região de floresta, entre castanheiros e pescadores, o homem parteiro. A arte de partejar está acima da ques-

tão de gênero, a necessidade faz com que se legitime o homem que aprendeu, que tem capacidade de conhecimento e faz tradicionalmente os partos na comunidade.

4. Rede Globo de Televisão-Jornal Nacional; Rede Bandeirantes-Jornal Dia-a-Dia; Rede Record-Jornal da Record, entre outros. A revista IstoÉ do dia 24/06/98, também dedicou várias páginas aos assuntos relacionados com o projeto.

5. Relatório sobre o I Encontro Internacional de Parteiras da Floresta- julho/98.

É importante ressaltar, ainda, que *a eficiência e a efetividade* dessa experiência inovadora no estado do Amapá vêm despertando atenção de inúmeras instituições nacionais e internacionais, haja vista o recente encontro internacional de parteiras ocorrido no estado, que possibilitou uma troca de experiências, juntando o conhecimento tradicional ao moderno. Esse projeto foi também amplamente registrado pelos mais importantes noticiários nacionais e por revistas de grande circulação.<sup>4</sup> É significativo também o fato de no estado do Amapá a incidência anual de partos por cesariana ser inferior a 15%, enquadrando-se no que exige a Organização Mundial de Saúde - OMS. Este é o estado brasileiro com maior número de partos normais.<sup>5</sup>

Por último, o projeto evidencia a possibilidade de ser adaptado para outros estados, principalmente da região Amazônica, onde tende a se concentrar o maior número de parteiras tradicionais do Brasil. É bom lembrar que o projeto se caracteriza como um instrumento de multiplicação, sendo uma boa semente a ser plantada em outros estados.

# Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako

ORGANIZAÇÃO INDÍGENA DA BACIA DO IÇANA - OIBI (AM)

István Van Deursen Varga<sup>1</sup>

## Introdução

O Projeto Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako, da “Organização Indígena da Bacia do Içana” (OIBI), atualmente presidida por André Fernando Baniwa, é de autoria de equipe de agentes indígenas de saúde, e lideranças Baniwa e Kuripako da região dos rios Içana e Aiari, no estado do Amazonas.

Sua concepção inicial data de 1992, ano da fundação da própria OIBI, e seu desenvolvimento confunde-se com a trajetória desta organização indígena, com suas avaliações sobre os principais problemas dos Baniwa e Kuripako do Içana e Aiari, com a definição da busca da autonomia no campo da atenção à saúde como uma de suas frentes prioritárias de atuação.

Os trabalhos de detalhamento do Projeto e do planejamento de suas ações iniciaram-se em agosto de 1996. Sua versão definitiva data de janeiro de 1997. O período de execução inicialmente previsto era o triênio 1997-1999.

1. Médico sanitário e homeopata, mestre em Antropologia Social, doutorando em Saúde Pública (FSP/USP); Professor Assistente do Depto. de Sociologia e Antropologia, e do Mestrado em Saúde e Ambiente da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

A época das primeiras idéias dos Baniwa e Kuripako acerca do Projeto (1992) coincide com o início da existência formal de um outro projeto: o da “Rede Autônoma de Saúde Indígena” (RASI), recém-incorporado ao Núcleo de Estudos em Saúde Pública da Universidade Federal do Amazonas (NESP/UFAM).

O Projeto RASI tinha como proposta, à época, dar andamento a um processo de formação, articulação e assessoria qualificada a uma rede de agentes indígenas de saúde, atuantes entre comunidades das várias etnias dispersas pela região.

O Projeto Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako está sendo financiado, para o triênio 1997-1999, pelo *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* (CCFD), da França.

Os processos de negociação do Projeto da OIBI, junto ao CCFD, já foram intermediados pela equipe do Projeto RASI, da UFAM. Segundo depoimento de André Baniwa (atual Presidente da OIBI), essa negociação teria se iniciado em janeiro/1996, quando da aprovação do Projeto da OIBI por aquela universidade.

O início de sua execução data de março de 1997, com os preparativos do “I Treinamento de Medicina Tradicional”, realizado na aldeia de Tucumã Rupitá, entre 24 de abril e 1º de maio de 1997.

#### Sumário executivo

Os povos Baniwa e Kuripako são muito próximos cultural, social, histórica, geográfica, lingüística e mesmo politicamente, uma vez que também se têm representado junto à sociedade nacional envolvente através de entidades e organizações indígenas comuns: a “Associação das Comunidades Indígenas do Rio Aiari” (ACIRA), a “Associação das Comunidades Indígenas do Rio Içana” (ACIRI), a própria OIBI e, mais recentemente, a “União das Nações Indígenas do Baixo Içana” (UNIBI).

Seus primeiros movimentos, no sentido de planejar uma iniciativa própria no campo da saúde, e de pensar e articular coletivamente um projeto que a apoiasse, datam do momento de fundação da OIBI, que tomaria a saúde como uma de suas prioridades de ação.

Segundo depoimento de todas as lideranças e agentes de saúde

com que falamos, essa iniciativa surgiu como alternativa ao contexto de total desassistência à saúde das comunidades do Içana, pela FUNAI e pelas instituições de saúde da região.

Como decorrência do processo de sucateamento generalizado dos serviços e instituições públicas (especialmente os de saúde) durante os últimos governos, as instituições da região simplesmente não estavam em condições operacionais de desenvolver as necessárias ações de saúde (nem mesmo as emergenciais). A essa conjuntura político-institucional somavam-se as (relativas) dificuldades de navegação do rio Içana<sup>2</sup>, principal via de acesso às comunidades ribeirinhas.

Num processo truncado, problemático e freqüentemente conflituoso em quase todo o país, a Fundação Nacional de Saúde (FNS), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), as secretarias de saúde de estados e municípios, universidades, ONG e demais instituições e entidades envolvidas com ações de saúde voltadas a comunidades indígenas ensaiaram (e algumas vezes consolidaram com sucesso) ações em parceria, convênios de cooperação e projetos interinstitucionais. No Alto Rio Negro, os projetos de saúde indígena de maior expressão, nessa época, foram o Projeto RASI, do NESP/UFAM, já citado, e o “Sub-Projeto Piloto de Saúde - Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Negro” (DSEIARN)<sup>3</sup>, elaborado por uma consultoria conjunta a FNS, FUNAI e BIRD (PPTAL).

As instituições envolvidas com o Projeto RASI promoveram uma grande mobilização das comunidades e agentes indígenas de saúde da região (inclusive nos rios Içana e Aiari), em torno dos cursos e treinamentos por ele realizados. Essas atividades - bem sucedidas em aumentar efetivamente a mobilização (já existente) dessas comunidades em torno da questão da saúde<sup>4</sup> - também aumentaram, entre elas, as expectativas quanto à implantação de programas locais de saúde pelas instituições responsáveis. O que não ocorreu, até hoje, no rio Içana.

Os agentes indígenas de saúde, capacitados pelo RASI, pelo Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) ou pelos municípios, recebem uma quantidade mínima (consumida em poucos dias) dos medicamentos industrializados que estão autorizados a manipular (basicamente sintomáticos leves) - os quais, segundo eles, estão longe de serem os mais

2. De água preta como a do Negro, o rio Içana é também muito encachoeirado na vazante.

3. O Projeto DSEIARN não é do conhecimento das lideranças e agentes de saúde Baniwa e Kuripako entrevistados pelo autor.

4. Depois da garantia e proteção a suas terras, a quase totalidade das comunidades indígenas do país colocam a saúde, ou melhor, o acesso aos tratamentos dos brancos para suas principais doenças (sobretudo aquelas por eles mesmos trazidas), como sua principal reivindicação.

32 necessários, no contexto das principais afecções de suas comunidades.

Embora reconheçam e elogiem sua importância na mobilização e organização dos agentes indígenas de saúde da região, a principal crítica dos Baniwa e Kuripako do Içana ao Projeto RASI diz respeito à situação de saúde da região e as frustrações decorrentes da baixa resolutividade do trabalho iniciado<sup>5</sup>.

Foi basicamente essa frustração de expectativas que despertou os Baniwa e Kuripako para a elaboração de seu Projeto Trienal de Medicina Tradicional. Seu principal e mais geral objetivo, em síntese, é o da melhoria da situação de saúde das comunidades envolvidas através da construção coletiva de uma alternativa (parcial) autônoma aos serviços oficiais de saúde. Esta alternativa consiste na capacitação de uma rede de agentes indígenas de saúde para o uso de medicamentos e plantas da medicina tradicional desses povos, a serem cultivadas em hortas comunitárias, e na valorização desses recursos tradicionais.

A existência e a execução desse Projeto não significa, portanto, que os Baniwa e Kuripako tenham prescindido dos serviços oficiais de saúde. Ao contrário, o acesso a eles continua sendo uma de suas principais reivindicações, e a própria execução do Projeto tem propiciado momentos e espaços para o fortalecimento de suas organizações e de suas representações junto à nossa sociedade.

Quanto à questão do orçamento anual do Projeto, os dois documentos disponíveis não permitem uma conclusão final. O primeiro é sua súmula manuscrita, de 1998, que traz uma previsão anual de gastos da ordem de R\$ 6.582,00<sup>6</sup>. O outro é um formulário da UFAM, de 1996, para o período de 1º/2/97 a 31/1/98, com orçamento de R\$ 31.207,00<sup>7</sup>.

### Sobre as inovações do projeto

Os conhecimentos dos Baniwa e Kuripako acerca do uso de medicamentos em geral e de plantas medicinais (“*itapetakete*”) em particular eram, até a implantação do Projeto, de estrita tradição familiar ou xamânica, cuja permuta e retransmissão seguiam uma série de regras e restrições:

- a preservação do patrimônio de conhecimentos medicinais “se-

5. Com efeito, entre os objetivos do Subprojeto de assessoria às comunidades para a organização da rede física dos postos de saúde indígena do Projeto RASI, está a “Articulação com a Rede Oficial de Saúde” - com o resultado de melhoria da assistência esperado, no entanto, apenas a longo prazo (v. NESP/UFAM: “Projeto RASI” - Manaus, UFAM, 1992, p. 30).

6. Trienal de medicina tradicional do povo Baniwa e Kuripako, 1998, p. 2.

7. NESP/UFAM: Formulário único para elaboração de projetos - projeto Rede autônoma de saúde indígena/ subprojeto: plantas medicinais no rio Içana, 1996, p. 11.



cretos” de cada família, servindo as práticas terapêuticas como objeto de troca;

- o próprio processo de iniciação dos xamãs, os “*Maliri*”, que são, com efeito, os maiores conhecedores de práticas de saúde e medicamentos tradicionais entre essas comunidades.

Por outro lado, a disseminação de doenças novas, trazidas pelos brancos (sobretudo a partir desse século, com a consolidação do contato), impôs também a busca de novos recursos terapêuticos, acarretando uma progressiva dependência em relação aos medicamentos industrializados<sup>8</sup> e a superestimação de sua eficácia pelos Baniwa e Kuripako.

Ao longo do tempo, esse processo trouxe como consequência a desvalorização das práticas indígenas de saúde, e mesmo uma progressiva diminuição do número de *Maliri*, colocando em risco a retransmissão dos conhecimentos tradicionais.

A reversão desses dois processos consiste, portanto, num dos objetivos do Projeto.

Entre as inovações introduzidas pelo Projeto destacam-se:

- a iniciativa dos índios em relação à desassistência a sua saúde. Com esse Projeto, a OIBI e as comunidades indígenas por ela representadas superam a atuação meramente reivindicatória de suas representações junto à sociedade envolvente, e assumem a posição de sujeitos autônomos, executores de ações independentes;
- as inovações no âmbito da própria cultura dos Baniwa e Kuripako, uma vez que a proposta de formação de um patrimônio coletivo, amplamente socializado, de conhecimentos sobre medicina tradicional implica a superação de várias das restrições relativas a formas de transmissão desses conhecimentos.

Ao contrário de vários outros projetos, que apenas pesquisam e reputam o uso de “plantas medicinais” como “alternativas” às instituições e práticas oficiais de saúde, esse Projeto da OIBI trabalha simultaneamente o processo de organização política das comunidades envolvidas, com vistas à superação de seus problemas de saúde e à conquista e consolidação de vias dignas de acesso e participação no Sistema Único de Saúde (SUS).

8. “Alopáticos”, conforme redação do Projeto.

## 34 Resultados

O Projeto da OIBI envolve atualmente cerca de 30 agentes indígenas de saúde, sendo cerca de 20 do rio Içana e 10 do rio Aiari.

Cada um desses 30 agentes indígenas de saúde, por sua vez, implantou e mantém hortas de plantas medicinais em sua respectiva aldeia - apesar das dificuldades, por eles unanimemente relatadas, no controle à praga de saúvas que parece ter-se alastrado pela região.

Foram identificadas, por enquanto, 130 plantas medicinais distintas, sobre as quais vem sendo organizado um acervo de desenhos e fotos. Foram gravadas 35 horas de narrativas dos Baniwa e Kuripako sobre os mitos e a história das doenças e de seus medicamentos.

Apesar do otimismo da OIBI em relação ao empenho e mobilização dessas comunidades e ao impacto do Projeto sobre o quadro geral de saúde da região<sup>9</sup>, apenas o transcurso de seu primeiro ano de execução não permite uma avaliação objetiva nesse sentido (até porque a desassistência institucional impede que se disponha de dados estatísticos organizados em série histórica).

Também é cedo para avaliar seu impacto sobre a re-aceitação e intensificação do uso das práticas da medicina tradicional dos Baniwa e Kuripako em seu cotidiano, e sobre as expectativas e o modo como se relacionam com os medicamentos industrializados.

Podemos afirmar com segurança, no entanto, que o Projeto abriu espaços e propiciou momentos para a mobilização e organização dessas comunidades em relação a sua saúde, e para a efetiva participação de seus representantes junto às instâncias regionais de controle social do SUS. Em decorrência da mobilização por ele propiciada, a vaga do representante das comunidades indígenas do Içana/Aiari no Conselho Municipal de Saúde de São Gabriel da Cachoeira é ocupada atualmente pela OIBI.

### Financiamento e sustentabilidade<sup>10</sup>

Além da súmula do projeto intitulado Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako, manuscrita pelo próprio André Baniwa e repassada ao autor pela Coordenação do Programa Gestão Pública e Ci-

9. Especialmente motivado por certas aquisições, como a identificação de um determinado fungo, que curaria a tuberculose pulmonar em cerca de uma semana (fato ainda não comprovado laboratorialmente).

10. Em documentos do projeto há referências sobre um subprojeto "Plantas Medicinais do Rio Içana", não ficando claro se se trata de versões distintas do mesmo projeto, ou de projetos distintos e paralelos, eventualmente com financiamentos também paralelos, mas com universo comum.

dadania, o autor teve acesso a dois documentos da UFAM, a saber:

- “Projeto de Medicina Tradicional Baniwa – período de duração 1997, 1998, 1999” (boa parte do qual redigido por André Baniwa), e
- “Formulário único para elaboração de projetos”, da UFAM, para o projeto “Rede Autônoma de Saúde Indígena”, subprojeto “Plantas Medicinais no Rio Içana” (com registro de aprovação da Diretoria da Faculdade de Ciências da Saúde em 29/11/96).

Segundo André Baniwa, o Projeto Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako ainda depende inteiramente do financiamento do CCFB, havendo perspectiva de renovação desse financiamento, uma vez encerrado o primeiro triênio.

Estudam-se possibilidades de comercialização, a médio prazo, de plantas medicinais e de seus subprodutos, com vistas à obtenção de recursos que dotem o Projeto de alguma auto-sustentabilidade.

Já quanto ao “Sub-Projeto Plantas Medicinais do Rio Içana”, conforme consta do formulário da UFAM, não se especificam as fontes de recursos, de modo que não foi possível saber se há orçamentos distintos em função das diferenças entre as metas de seus respectivos períodos de execução.

### Gerenciamento

Apesar de ser essencialmente indígena, tanto em sua elaboração e planejamento quanto em sua execução, o Projeto depende para o pleno cumprimento de seus objetivos do empenho de algumas instituições e entidades parceiras, citadas pela direção da OIBI:

- a FOIRN, cujo apoio tem sido absolutamente fundamental, no que concerne a facilidades de escritório, logística, transporte e assessorias em geral (inclusive na intermediação com a Universidade Federal do Amazonas - UFAM e o *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* - CCFD);
- o CCFD, do qual tem dependido todo o financiamento do Projeto;
- a equipe do Projeto Rede Autônoma de Saúde Indígena - RASI (Núcleo de Estudos em Saúde Pública - NESP/UFAM), cuja assessoria tem sido a mais próxima e eficiente;

- a Fundação Nacional de Saúde (FNS), no que se refere a ações de saúde, que têm deixado muito a desejar (a última vacinação na região, por exemplo, foi realizada em 1994);
- o Centro de Saúde Escola, da Diocese de São Gabriel da Cachoeira, que também oferece algum apoio logístico e de facilidades de escritório.

No que se refere às finanças, embora sejam os Baniwa e Kuripako que fazem o planejamento das atividades de campo e que discriminam e dimensionam seus respectivos insumos, a administração dos recursos, assim como todo o processo de compras relativas ao Projeto estão sob inteira responsabilidade e controle do NESP/UFAM, no âmbito de convênio de cooperação entre esta Universidade e a FOIRN (à qual a OIBI está ligada).

Nesse aspecto, encontra-se a maior fragilidade do Projeto. Segundo depoimento de André Baniwa, os técnicos do CCFD já teriam feito essa mesma avaliação, sugerindo que a OIBI fosse registrada em cartório, obtivesse seu CGC e abrisse sua própria conta bancária (o que já foi providenciado), de modo a que alcançasse autonomia gerencial.

Por outro lado, vários membros da OIBI estão se capacitando em contabilidade básica, na redação de relatórios, cartas, ofícios e projetos, e no uso do computador. Há perspectivas concretas, portanto, de que o Projeto consolide sua autonomia gerencial a curto prazo, já durante o próximo período de execução.

#### O projeto, as comunidades e o poder público

O Projeto tem efetivamente transformado as relações entre as comunidades envolvidas e as diversas instituições e entidades de saúde atuantes na região:

- aumentando a capacidade de organização e mobilização das comunidades e de seus agentes indígenas de saúde;
- promovendo oportunidades de capacitação e supervisão dos agentes indígenas de saúde envolvidos;
- incrementando sua capacidade de interlocução com a sociedade envolvente e suas instituições;

- propiciando espaços e ocasiões para participações e intervenções dos índios no campo das políticas públicas na região;
- demonstrando a necessidade de consolidação da autonomia administrativa das organizações indígenas, e propiciando oportunidades para a capacitação de pessoas Baniwa e Kuripako no que se refere à elaboração e administração de projetos.

### Replicabilidade

O Projeto reúne características que favorecem sua adaptação a outros contextos e comunidades, tanto indígenas como não indígenas:

- simplicidade de concepção;
- baixo custo de execução;
- a fácil compreensão e domínio de sua metodologia;
- perspectivas de auto-sustentabilidade, a médio prazo;
- a universalidade de seu principal objetivo (a melhoria das condições de saúde da população);
- a universalidade de suas diretrizes e princípios, aplicáveis a várias minorias e comunidades tradicionais e rurais.

### O projeto e a cidadania

Todas as razões acima expostas reforçam a presença dos índios do Içana e do Aiari, tanto na cena das políticas públicas regionais, quanto no cenário das políticas públicas nacionais.

Com efeito, o Projeto tem evidenciado, em larga escala, a existência e a força de determinação e de realização dos Baniwa e Kuripako diante da sociedade nacional. Eles vêm protagonizando uma luta pública pela conquista e consolidação de alguns aspectos básicos da cidadania indígena:

- direito à terra e a seus produtos,
- direito à saúde e à educação,
- direito à livre expressão;
- direito à livre representação;
- direito à livre organização;

- direito à autodeterminação;
- respeito às culturas e conhecimentos tradicionais.

### Conclusões

Além das diferenças de título, os Projetos da UFAM apresentam textos distintos e objetivos com formulações também ligeiramente distintas entre si; ambos, por sua vez, já muito diferentes dos da súmula manuscrita por André Baniwa (sobretudo no que se refere às orçamentações anuais).

O Projeto “Rede Autônoma de Saúde Indígena/Subprojeto: Plantas Medicinais no Rio Içana” (NESP/UFAM), por exemplo, menciona entre os membros de sua equipe apenas profissionais da própria UFAM (não fazendo qualquer menção aos Baniwa e Kuripako).

Também não fica claro pelas razões já mencionadas se esses projetos têm exatamente a(s) mesma(s) fonte(s) de financiamento, ou se também há uma parceria de financiamento entre o CCFD (Projeto “Trienal”, da OIBI) e a UFAM (para as outras versões do projeto, ou para outros componentes de sua execução).

Conforme já comentado, não se sabe se se trata de versões distintas do mesmo Projeto, ou de projetos distintos e paralelos, com universo comum.

De qualquer modo, pode-se reconhecer o grande mérito do Projeto “Trienal de Medicina Tradicional do Povo Baniwa e Kuripako” da OIBI, pelo aporte de contribuições técnicas e, sobretudo, pela enérgica reafirmação e fortalecimento, na prática e em nível local, das diretrizes políticas e princípios éticos gerais do movimento indígena pela saúde.

# Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada

ESTADO DA BAHIA

Antônio Sérgio Araújo  
Fernandes<sup>1</sup>

## Introdução

No região sudeste do estado da Bahia, o rio Almada e seus afluentes formam a bacia hidrográfica do Almada, que é responsável pelo abastecimento de água de oito municípios. Estes municípios são Almadina, Coaraci, Ibicaraí, Lomanto Júnior, Itajuípe, Itabuna, Ilhéus e Uruçuca. A bacia do Almada, junto com a bacia do rio Cachoeira que banha outros municípios, inclusive Itabuna, constituem a chamada “região cacauera”. Esta região é historicamente conhecida pela riqueza oriunda da exportação do seu principal produto agrícola: o cacau. Porém, há cerca de dez anos, o cultivo do cacau nesta região vem sofrendo uma profunda crise, que tem como aspectos característicos básicos a baixa dos preços no mercado internacional, a instabilidade climática que se verificou nos últimos anos e o intenso ataque de uma praga conhecida como “vassoura de bruxa”, que devastou grande parte da lavoura cacauera.

1. Doutorando em  
Ciência Política na  
Universidade de  
São Paulo – USP.

40 Existe na região uma importante autarquia federal de pesquisa e extensão rural, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, que tenta desenvolver meios para exterminação da “vas-soura de bruxa” através da implantação de clones tolerantes a essa pra-ga. Tal esforço ainda é insuficiente para resolver o problema da região, que busca alternativas para superar a crise do setor cacaueiro. Estas alternativas passam pela consideração, por parte dos produtores da re-gião, de dois aspectos fundamentais: (1) abandono da monocultura agrícola, que se tornou inviável economicamente, e a busca de alterna-tivas para diversificação de cultivos; (2) mudança de postura do pro-dutor rural da região, que é marcada pelo extrativismo fácil e negligên-cia tecnológica.

2. Segundo a resolução n.º 240 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) de 16/04/1998, estão proibidas as atividades de extração madeireira, em árvores nativas da Mata Atlântica, ou desmate de florestas no estado da Bahia. A fiscalização do IBAMA com relação a esta resolução do CONAMA, vem atuando de forma rigorosa na região.

3. De acordo com estudo recente, realizado pela SEI/SEPLANTEC – governo do estado da Bahia, divulgado no documento “Biodiversidade. Uso da Terra e Cobertura Vegetal. Litoral Sul da Bahia”. Série Estudos e Pesquisas. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI). Salvador, 1998, 104 p

No que tange à tentativa de abandono da monocultura, o que se observa é a intensa derrubada de árvores, cacaueiras ou não, seja para a exploração comercial da madeira, seja para a implantação de pecuária extensiva. Com a devastação da floresta, na maior parte das vezes feita de forma ilegal, tecnicamente incorreta e financeiramente ineficiente, não se diversifica a lavoura, mas se inicia um novo ciclo monocultor, desta vez muito mais perverso e predatório, tendo em vista a destruição do remanescente da Mata Atlântica<sup>2</sup>.

A região sudeste da Bahia, ou a região cacaueira, é a região de Mata Atlântica no Brasil onde as formações florestais nativas foram mais conservadas<sup>3</sup>. Isto se deve ao modelo agrícola utilizado, a cacaucultura no sub-bosque da mata primária. Isto é, o cacau era plantado em locais que possuíam outras árvores maiores (como jequitibás, jacarandás ou jatobás por exemplo) para lhe dar sombra. Essa forma de plantio é denominada cacau-cabruca e fez com que, ao longo de mais de duzentos anos, se conservassem importantes fragmentos de floresta tropical primária, fauna diversificada, além dos recursos hídricos. A soma de todos estes elemen-tos compõe um importante ecossistema, o ecossistema cacaueiro, que se torna uma das maiores riquezas da região.

Com o objetivo geral de criar alternativas econômicas para a re-gião, que respondam a critérios de preservação da Mata Atlântica e da biodiversidade, técnicos da Central Nacional dos Produtores de Cacau - CNPC, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira -



CEPLAC e da organização não-governamental Grupo de Resistência às Agressões do Meio Ambiente - GRAMA reuniram-se em torno da elaboração de um projeto de desenvolvimento agrícola sustentável para região cacauceira. Em 1996, este grupo encaminhou ao PNMA/PED (Programa Nacional de Meio Ambiente/Projetos de Execução Descentralizada), realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, em convênio com o BIRD (Banco Mundial), um projeto de captação de recursos, que concorreu com treze outros no estado da Bahia e conseguiu aprovação de R\$ 1.232.484,00, para o desenvolvimento do “Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada”. Este programa é gerenciado pela CNPC, GRAMA e CEPLAC, e conta com a participação de cerca de trinta profissionais. Sua gestão e execução são feitas pelo consórcio, do qual participam os municípios de Almadina (gestor), Coaraci e Uruçuca (co-executores). O programa ainda conta com a parceria de outras dezesseis organizações<sup>4</sup>, tanto do setor público (órgãos e empresas públicas dos governos estadual e federal), como do setor privado (empresas de consultoria ambiental e agrícola), além de organizações não-governamentais, associações e sindicatos rurais.

O Projeto de Manejo Sócio-Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Almada possui os seguintes objetivos específicos:

1. desenvolver ações de recomposição do ecossistema ripícola e de conservação e uso dos recursos naturais, incluindo monitoramento da qualidade da água e remanescentes da Mata Atlântica, através de práticas acessíveis a pequenas comunidades agrícolas;

2. desenvolver atividades e mecanismos que conduzam à diversificação agrícola, a partir da utilização de técnicas e critérios que assegurem o uso equânime e durável dos recursos naturais e que garantam a conservação da biodiversidade pela implantação de sistemas agroflorestais (SAF) e também a partir do incentivo à criação de agroindústrias;

3. ampliar o nível de conscientização, participação e também de conhecimento técnico do público beneficiário do programa, através de ações educacionais (treinamentos e cursos) e da atividade de ecoturismo.

4. ABARÁ - Associação Pró-Bacia do Rio Almada (ONG regional que presta assistência técnica ao projeto); AGROPLAN (empresa de consultoria contratada para implantar os sistemas agroflorestais); ACA - Aquino Consultores Associados (consultoria contratada pelo projeto); COPERCACAU - Cooperativa Central dos Cacaucultores (associação que colabora com o projeto); Sindicatos Rurais de Almadina, Coaraci, Itajuibe e Uruçuca (sindicatos que colaboram na mobilização dos produtores); UESC - Universidade Estadual de Santa Cruz (colaborou com o projeto na fase de caracterização e promoção do projeto); SEPLANTEC - Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (instituição financiadora e coordenadora estadual do projeto); DDF - Departamento de Desenvolvimento Florestal (autarquia ligada a SEPLANTEC); SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (autarquia ligada a SEPLANTEC).

42 A operacionalização do projeto se dá em três dimensões. A primeira é a implantação de agricultura diversificada através da aplicação prática dos conceitos e técnicas de sistemas agroflorestais (SAF); isto é, o uso múltiplo agrícola com proteção da mata ciliar. Podem desenvolver-se o SAF ripícola (à margem do rio), o SAF mata e o SAF cacauero. São implantadas unidades demonstrativas de sistemas agroflorestais com mudas plantadas e cultivadas em viveiros por pequenos produtores envolvidos. A segunda das dimensões é a de apoio, incentivo e estímulo à criação de associações produtivas e agroindústrias visando desenvolvimento econômico, a partir da alocação e distribuição do produto agrícola gerado. Finalmente, a terceira das dimensões é a de promoção de atividades voltadas para conscientização e educação ambiental e capacitação técnica dos pequenos produtores envolvidos, através de treinamentos e minicursos. A partir da atividade de ecoturismo, busca-se ampliar a conscientização ambiental e estabelecer a organização de um centro de ecoturismo na região para o estado da Bahia. Tendo como público beneficiário imediato e direto pequenas comunidades agrícolas, pequenos produtores rurais, estudantes e organizações comunitárias, este programa já vem sendo desenvolvido há cerca de um ano e meio.

#### Aspectos de inovação

Do ponto de vista técnico, pode-se considerar que o projeto é inovador em dois aspectos básicos. O primeiro aspecto diz respeito à própria concepção técnica de cultivo agrícola, que é baseada nos sistemas agroflorestais (SAF), uma técnica pouco utilizada na região pelos órgãos governamentais. Os sistemas agroflorestais significam formas de manejo dos recursos naturais, em que espécies lenhosas (árvores, arbustos e palmas) são utilizadas em associação com cultivos agrícolas ou com animais em uma mesma área, de maneira simultânea ou em uma seqüência temporal. O que o projeto está fazendo em Almadina, Coaraci e Uruçuca é o desenvolvimento de SAF; isto é, a transformação do cacaual tradicional (monocultura) e de outras formas extrativistas como a madeireira em sistema múltiplo silvopastoril, com-

binando o plantio do cacau e de outras frutíferas com a conservação de espécies arbóreas e da fauna, bem como a transformação da bovinocultura extensiva, largamente praticada na região, em um sistema pastoril ambientalmente mais equilibrado (agrosilvopastoril), que não perca seu potencial econômico. Esta base técnica do programa garante o critério de desenvolvimento agrícola sustentável.

O segundo aspecto, que também não é muito observado em programas ou projetos realizados pela CEPLAC ou EBDA e outros órgãos públicos, diz respeito ao ponto de partida do projeto, que é a combinação da recuperação de um rio, desde sua nascente, com a conservação do ecossistema. Procura-se unir o tratamento da água e a conservação da bacia hidrográfica, com a preservação da Mata Atlântica, mediante a instalação dos sistemas agroflorestais (SAF). Através da análise de qualidade da água do rio Almada, verificou-se que o nível de oxigênio dissolvido (um dos principais parâmetros de avaliação), na nascente do Almada, ainda é bastante alto, diferente do que ocorre em outros pontos de coleta, o que justifica a preservação da nascente do Almada<sup>5</sup>. Trabalhando na floresta ripícola, a floresta à margem de um rio, procura-se desenvolver os SAF na nascente do Almada, onde está localizada uma pequena comunidade agrícola, a comunidade de Sete Paus, que deu origem à Associação da Agrovila de Sete Paus na nascente do Almada.

Do ponto de vista da gestão pública, o projeto é inovador em alguns aspectos importantes. O Projeto de Manejo Sócio-Ambiental da Bacia do Almada foi realizado por um consórcio de municípios, algo até então inédito na região. A prefeitura de Almadina foi escolhida, dentre as prefeituras que se candidataram para assumir a gestão do projeto, por ser a única que se encontrava em regular situação fiscal e financeira, exigência do BIRD para liberação de recursos.

Outro importante aspecto de inovação do projeto refere-se ao trabalho com pequenos produtores rurais, algo que na região também não se observa na grande maioria dos programas e projetos desenvolvidos pela CEPLAC ou EBDA. A prática comum nestes órgãos é de se trabalhar com agricultura de larga escala, e com médios e grandes produtores agrícolas. No caso do projeto de manejo da

5. Além da nascente, na serra dos Sete Paus, os outros pontos de coleta da água do Rio Alamada para análise da qualidade de sua água, foram a área urbana do município de Almadina, bem como antes e depois da área urbana dos municípios de Coaraci e Uruçuca. A qualidade da água do Alamada, nestes trechos, foi analisada a partir de 4 indicadores, oxigênio dissolvido (O.D.), PH, temperatura da água em (°C) e temperatura do ar em (°C). Nesta análise, verificou-se um baixo nível de O.D. nos pontos de coleta a jusante, isto é, depois das sedes dos municípios de Coaraci e Uruçuca, devido aos despejos de esgotos nestes lugares.

44 bacia do Almada, pequenos produtores e pequenas comunidades agrícolas passam a ser o público-alvo.

Um outro aspecto de inovação diz respeito a um dos objetivos do projeto, que é o estímulo, apoio e incentivo à criação de associações de produtores rurais. A região cacauceira é histórica e culturalmente marcada por um fraco grau de associativismo e cooperativismo, predominando os grandes produtores e a monocultura. O que ocorre neste projeto é uma tentativa de mudança da conduta política na região. A crise exige dos produtores uma postura mais autônoma, de participação e envolvimento conjunto da comunidade. São estes aspectos, no que diz respeito ao caráter de gestão, que o projeto tenta estimular e desenvolver nos seus beneficiários mais evidentes e diretos, que são os pequenos produtores rurais.

#### Metas, resultados e impactos

As metas estabelecidas pelo projeto e a sua situação atual são as seguintes:

- a) instalação de cinco unidades demonstrativas de SAF, onde foram plantadas mudas de várias espécies frutíferas e cacauceiras, cultivadas nos viveiros da COOPEMARC (Cooperativa dos Estudantes da EMARC - Escola Média de Agricultura da Região Cacauceira). Em Almadina, na nascente do Almadina (Agrovila de Sete Paus), encontram-se duas unidades demonstrativas com sete hectares de SAF ripícola (à margem do rio), 40 hectares de SAF mata (na floresta) e 30 hectares de SAF cacau. Na área urbana de Almadina, existe uma unidade demonstrativa com quatro hectares de SAF ripícola. Em Coaraci, uma unidade demonstrativa de 10 hectares de SAF ripícola. E em Uruçuca, uma unidade demonstrativa de cinco hectares de SAF ripícola;
- b) criação de viveiros de mudas, plantadas pelos estudantes da COOPEMARC nas unidades demonstrativas de SAF em Almadina, Coaraci e Uruçuca. As mudas são feitas pelos estudantes da EMARC e depois transportadas para a nascente do Almada e demais lugares, onde estão se desenvolvendo as unidades demonstrativas;
- c) construção de duas agroindústrias, que ainda não estão funcio-

nando. Uma delas é a mini-usina de beneficiamento e pasteurização de leite, no município de Almadina, com capacidade de produção prevista de 1.200 litros/dia. A outra agroindústria fica no município de Coaraci e possui uma capacidade de armazenagem de aproximadamente 150 toneladas, e uma capacidade de produção prevista de 2 toneladas de congelados/dia. Está prevista uma produção de 1.200 unidades de 100 a 500 ml de polpa de fruta por hora;

d) criação de três associações de pequenos produtores. A primeira delas é a Associação da Agrovila de Sete Paus, na nascente do rio Almada, no município de Almadina (distante aproximadamente 12 km da sede do município). No sistema SAF, esta associação desenvolve produção agrícola de subsistência e também a produção de mel. Além disso, toda a produção de frutas da associação terá sua distribuição garantida para a fábrica de polpa de frutas de Coaraci. A outra é a Associação dos Produtores de Polpa de Fruta em Coaraci, cuja atividade principal está ligada à criação de uma fábrica de polpa de frutas. A última é a Associação de Produtores de Leite de Almadina, que está aguardando a inauguração da mini-usina de beneficiamento e pasteurização de leite;

e) desenvolvimento do ecoturismo através do estabelecimento de trilhas interpretativas e informativas na nascente do rio Almada<sup>6</sup>. Esta estava prevista para o mês de outubro de 1998 a inauguração da Casa do Ecoturista, que seria instalada em imóvel cedido pelo CEPLAC, localizado ao lado da sua sede, no quilômetro 22 da rodovia Ilhéus-Itabuna. A Casa do Ecoturista ficará sob a responsabilidade de manutenção e funcionamento da Fundação Proturu. A criação desta casa visa estabelecer e incrementar o ecoturismo na região. Foram também promovidos pelo projeto inúmeros minicursos e seminários sobre ecoturismo. A atividade de ecoturismo no projeto tem como função básica a educação ambiental, procurando conscientizar e informar as pessoas da região sobre a importância da preservação da Mata Atlântica e do rio Almada. Além deste objetivo, o desenvolvimento do ecoturismo visa também criar na região um centro de ecoturismo, com perspectiva de exploração econômica dentro de uma estratégia que procura atrair os visitantes que passam por Ilhéus<sup>7</sup>

6. A principal trilha que leva até a nascente do rio Almada, parte da comunidade de Sete Paus, na cabana de recepção dos ecoturistas, a chamada cabana de Catulé, com percurso de aproximadamente 70 minutos. O local exato da nascente só pode ser visto e não pisado, pois existem inúmeros minadouros que demarcam um divisor de águas formador de riachos onde correm o rio Almada e o rio Salomé, que deságuam no rio Cachoeira.

7. O projeto propõe à Bahiatursa (órgão do governo do estado da Bahia, responsável pelo desenvolvimento turístico no estado), inserir o percurso ecoturístico da Mata Atlântica, a partir das trilhas em torno da nascente do Almada, como um dos centros de desenvolvimento turístico do estado da Bahia. A idéia essencial é unir a preservação ambiental à tradição cultural da região, retratada nas obras de Jorge Amado e Adonias Filho, que propagaram por décadas, em seus livros, a chamada "nação grapiúna". Esta designação, verificada na maioria das obras destes dois escritores, refere-se ao lugar onde seus personagens viviam suas histórias e que serve hoje para denominar historicamente a região cacaueira.

46 f) educação ambiental, treinamentos e cursos técnico-agrícolas, com a criação do Centro de Difusão e Educação Ambiental no município de Almadina. Neste centro são realizados cursos e treinamentos de técnicas agrícolas para os produtores da região, assim como são desenvolvidos seminários temáticos e minicursos sobre ecoturismo e também educação ambiental. Foram realizados inúmeros cursos sobre SAF, recursos hídricos, viveiros florestais e coleta de sementes florestais, monitoramento da água, desenvolvimento sustentável, permacultura, recomposição de vegetação degradada.

Os principais impactos do projeto, além do que estava inicialmente estabelecido, são:

1. convênio realizado pelas prefeituras de Almadina e Coaraci com a Caixa Econômica Federal para a construção de estações de tratamento de água;
2. convênio realizado pelo projeto com a Fundação Nacional de Saúde (FNS), para instalação de sistemas sanitários nas casas da comunidade de Sete Paus, na nascente do Almada e também em casas da área urbana de Almadina;
3. criação da Área de Proteção Ambiental (APA) da nascente do Rio Almada;
4. convênio com a CAR - Companhia de Desenvolvimento Regional<sup>8</sup>, para a construção na comunidade de Sete Paus de uma casa de farinha;
5. desenvolvimento pela organização não-governamental GRAMA do projeto Flor em Flor, que implementou na comunidade de Sete Paus a atividade de apicultura;
6. criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios de Itajuípe e Uruçuca;
7. realização do II Congresso Brasileiro de Ecoturismo em Itabuna, quando foi apresentada aos participantes a atividade de ecoturismo que está sendo desenvolvida pelo projeto.

#### Gerenciamento, parcerias e recursos

O Projeto de Manejo da Bacia do Almada tem a gerência técnica exercida pela Central Nacional dos Produtores de Cacau (CNPC), pela

organização não-governamental GRAMA e pela CEPLAC, através do CEPEC (Centro de Pesquisas do Cacau), contando com a participação de cerca de 30 profissionais. A gestão executiva é desenvolvida em consórcio pelas prefeituras de Almadina (município executor do programa), Coaraci e Uruçuca (municípios co-executores). O projeto possui marcado caráter de gerenciamento em parceria, com a participação de 16 organizações (públicas, privadas, ONG e associações) e o estabelecimento de convênios e atividades conjuntas, que agregam resultados aos já preestabelecidos, os quais já foram citados no item anterior. Destacam-se os convênios que a FNS realizou com a prefeitura de Almadina para instalação de sistemas sanitários (banheiros) nas casas da comunidade de Sete Paus, na nascente do Almada. Outro convênio importante, que já foi celebrado e ainda está em andamento, foi feito pelas prefeituras de Coaraci e Almadina com a Caixa Econômica Federal, para a construção de estações de tratamento de água nesses municípios. Há também o convênio entre a CAR e a prefeitura de Almadina, para a construção de uma casa de farinha para a comunidade de Sete Paus. Além das parcerias com o setor público, cabe destacar a parceria com a organização não-governamental GRAMA, para desenvolvimento da atividade de apicultura e produção de mel na Agrovila de Sete Paus, denominado Projeto Flor em Flor. Também há a parceria com a Fundação Proturu e a AMURC, para criação da Casa do Ecoturista, que foi viabilizada a partir do apoio dado pela CEPLAC, com a cessão de um imóvel de sua propriedade.

No que tange à captação e fonte de recursos, o projeto tem recursos oriundos do Banco Mundial, repassados pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, através do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA)/Projetos de Execução Descentralizada (PED), da ordem de R\$ 668.000,00, com uma contrapartida do governo do estado da Bahia, da prefeitura executora e das prefeituras e organismos co-executores de R\$ 291.604,00, totalizando R\$ 1.058.623,00. Foi agregado às contrapartidas orçadas o valor de R\$ 272.880,00, perfazendo o valor global de R\$ 1.232.484,00. Este orçamento foi repassado de acordo com o cronograma de execução do projeto, durante 18 meses, os quais já foram completados. O

48 Banco Mundial, através do PED, prorrogou por seis meses a apresentação dos produtos do projeto.

O objetivo do projeto é de auto-sustentabilidade de gestão e recursos, uma vez que este foi um dos pré-requisitos exigidos pelo Banco Mundial para a aprovação de recursos. Assim, a responsabilidade do projeto é de dar o ponto de partida nas atividades, através de capacitação técnica, treinamento e educação ambiental, além de fomento e incentivo ao associativismo, com o fornecimento de equipamentos, material e financiamento de obras. A etapa restante, de obtenção de capital de giro, para início das atividades nas agroindústrias, fica por conta dos produtores, através de financiamento bancário. Os imóveis, onde estão sendo construídas as agroindústrias, foram cedidos pelas prefeituras às associações em regime de comodato. O quadro orçamentário do projeto está mostrado a seguir:

| Item de Despesa                 | Valor Solicitado | Contrapartida | Total        |
|---------------------------------|------------------|---------------|--------------|
| Vencimentos e vantagens         | ---              | 90.185,00     | 90.185,00    |
| Bens                            | ---              | 135.280,00    | 135.280,00   |
| Obras                           | 168.000,00       | ---           | 168.000,00   |
| Equiptos e Mat. Permanente      | 210.000,00       | 60.127,00     | 270.127,00   |
| Serviços de consultoria         | 80.000,00        | ---           | 80.000,00    |
| Diárias                         | 20.000,00        | ---           | 20.000,00    |
| Passagens                       | 15.000,00        | 6.012,00      | 21.012,00    |
| Serv. terceiros pessoa física   | 55.000,00        | ---           | 55.000,00    |
| Serv. terceiros pessoa jurídica | 120.000,00       | ---           | 120.000,00   |
| Subtotal                        | 668.000,00       | 291.604,00    | 959.604,00   |
| Valores agregados               | ---              | 272.880,00    | 272.880,00   |
| Total                           | 668.000,00       | 564.484,00    | 1.232.484,00 |

#### Impactos sobre a cidadania e a sociedade civil

Nas atividades de educação ambiental e capacitação técnica, visando ao desenvolvimento agrícola sustentável da região, assim como no estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, ressalta o caráter de diálogo direto entre sociedade civil e poder público.

Destaca-se o trabalho desenvolvido na Associação da Agrovila da nascente do Alamada, na comunidade de Sete Paus. Antes da realização do projeto, a comunidade sobrevivia do extrativismo puro, sem



sistemas de saneamento (banheiros) nas casas e sem perspectivas de produção agrícola mais organizada. Como elementos que foram agregados à comunidade da nascente do Alamada, e que são importantes para estimular a cidadania naquele lugar, a partir do resgate da dignidade e melhoria nas condições de vida, tem-se a implantação das unidades demonstrativas de SAF, o que possibilitou à comunidade a plantação de diversos cultivos de forma sustentável; a construção da casa de farinha e de banheiros nas casas; o apiário para produção de mel; o estabelecimento da trilha de ecoturismo na nascente e a criação da Associação da Agrovila de Sete Paus. Todos estes elementos foram desenvolvidos a partir de uma discussão dos técnicos do projeto com a comunidade. Assim, tem-se uma situação em que também o processo de produção destes elementos foi valorizado. Neste ponto, o projeto consegue comportar-se como agente público capaz de estimular a manifestação da cidadania. Isto é, o projeto procurou dar condição a um grupo de pessoas, que até então jamais tinha tido oportunidade de expressar-se organizadamente, de ter um espaço de diálogo com o poder público e o restante da sociedade.

A formação de associações de produtores, com a criação de agroindústrias, também é um importante elemento de estímulo à cidadania. O papel do projeto, ao apoiar e incentivar o associativismo dos pequenos produtores na região, como forma de ampliar o desenvolvimento econômico, é o de criar a co-responsabilização dos beneficiários do programa com sua continuidade, a partir da organização da sociedade civil. Isto representa uma perspectiva de amadurecimento da cidadania na região. Como foi colocado anteriormente, o cooperativismo e o associativismo na região nunca foram estimulados. Na maioria das vezes, o produtor agrícola tinha uma relação paternalista com o Estado, e a ele atribuía a culpa pelas crises da região. O projeto tenta estimular uma mudança de postura e de conduta política, na tentativa de fazer com que os próprios produtores busquem soluções para os problemas locais.

## 50 Adaptação do programa à outra localidade

Um aspecto importante do projeto, que pode ser reproduzido em regiões do Brasil que possuam uma certa conservação de sua biodiversidade, como é o caso da região cacauceira, é a concepção de desenvolvimento agrícola sustentável. A nascente do Almada já vem sendo estudada por estudantes de agronomia de graduação e pós-graduação das Universidades Federal de Viçosa e Estadual de Santa Cruz. Estes estudos servem de base para futuros planos de manejo, nesta ou em outras regiões do país. Os sistemas agroflorestais (SAF) constituem um conceito de agricultura sustentável, que possivelmente será disseminado mais intensamente no meio acadêmico e na sociedade em geral nos próximos anos. Experiências como esta servem para legitimar conceitos e técnicas de agricultura sustentável, a partir do desenvolvimento de sistemas agroflorestais.

Cabe destacar que a preservação da nascente de rios, em conjunto com o desenvolvimento de sistemas agroflorestais na Mata Atlântica, beneficia a população rural e também a população urbana que necessita dos recursos hídricos oriundos destes rios.

A prática de gestão intermunicipal consorciada e de parceria com a sociedade civil, que até então era inédita na região, é uma categoria de gestão pública que também pode ser utilizada daqui por diante de forma mais constante.

### Conclusão

De modo geral, o projeto contribui para o desenvolvimento de uma atividade agropastoril sustentável, na medida em que utiliza conceitos e técnicas agrícolas de conservação do ecossistema, como a aplicação de sistemas agroflorestais (SAF), combinada com o tratamento da água, de um importante rio que abastece a região. Isto contribui para preservação da Mata Atlântica e da biodiversidade da região, ao mesmo tempo que favorece o desenvolvimento da agricultura diversificada, de forma ambientalmente legal e tecnicamente viável além de eficiente economicamente. O cacau-cabruca, que por mais de duzentos anos foi a forma de cultivo prevalecente na região, estende-se, neste projeto, para outros cultivos e também para a atividade pastoril.

No que diz respeito ao caráter de gestão pública do projeto, a participação e o envolvimento de pequenas comunidades agrícolas e de produtores, em torno da proposta de trabalho, numa região que tradicionalmente é marcada pelo desenvolvimento de programas agrícolas de larga escala, o torna original e de extrema relevância social. Além disso, um outro aspecto importante de registrar, como elemento de originalidade, é o fato de estimular-se a prática de produção associativa e cooperativa, algo que costumeiramente não se observa nos municípios da região.

Apesar destes aspectos positivos, que fazem com que o projeto desenvolva-se, é importante atentar para a dificuldade encontrada em disseminar na região a idéia de preservação da Mata Atlântica como elemento potencial de desenvolvimento econômico. Esta idéia necessariamente trabalha com uma perspectiva de retorno econômico de longo prazo, o que por vezes não seduz os produtores da região, que preferem optar pelo caminho de extração predatória imediata dos recursos naturais. Este comportamento, ainda bastante disseminado, não resolve os problemas da região, contribuindo para agravá-los mais, na medida em que se destrói rapidamente o principal recurso disponível e capaz de fixar o homem no campo, que é a própria Mata Atlântica. A sensibilização dos produtores em torno da idéia essencial de praticar-se uma agricultura sustentável é o maior desafio que se desenha para o projeto e para outras ações similares que venham a se desenvolver na região cacaueteira.



# A experiência da Casa do Caminho

## A prática de acolhimento das mulheres vítimas de violência em Fortaleza

FORTALEZA (CE)

Vânia Santana <sup>1</sup>

*“Aqui era um céu!”  
Ex-albergada, 25 anos, um filho.*

*“Eu não temo mais ele.”  
Ex-albergada, 37 anos, três filhos.*

*“De noite eu tinha que esconder todas as facas que tinha em casa, mas não adiantava, ele nos agredia com o que encontrava pela frente. Eu acabava saindo de casa de madrugada carregando as crianças. Muitas vezes dormimos em baixo da ponte, eu estava cansada e com vergonha de bater na porta dos vizinhos para pedir ajuda.”  
Albergada, 28 anos, três filhos.*

### Introdução

Os dois primeiros depoimentos são frases colhidas em entrevistas realizadas pela autora durante visita à Casa do Caminho, instituição localizada na cidade de Fortaleza, cujo objetivo central é prestar assistência às mulheres (e a seus filhos) vítimas de violência, oferecendo-lhes os meios necessários ao restabelecimento de suas condições bio-psico-sociais.

Trata-se de mulheres cujo destino uniu pela experiência dolorosa de sentir suas vidas e a vida de seus filhos ameaçadas pelos maridos. No primeiro caso, uma separação definitiva. No segundo, uma reconciliação depois de meses de separação, reflexão do companheiro sobre os desatinos cometidos e promessas de um recomeço sem as agressões e ameaças do passado.

1. Historiadora e assessora de gênero da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE

Essas entrevistadas também tiveram em comum a experiência de uma intervenção criteriosa, comprometida e profissional de 12 servidoras públicas dedicadas ao atendimento de mulheres e crianças vítimas da violência doméstica. Criada em dezembro de 1992, a Casa do Caminho, em Fortaleza, é a segunda mais antiga experiência nacional deste tipo em funcionamento.<sup>2</sup> Com duas experiências administrativas anteriores, ela faz parte, desde 1995, da estrutura da Fundação da Ação Social (FAS) que, por sua vez, integra a Secretaria do Trabalho e Ação Social do Ceará.

2. São poucas as experiências semelhantes no país. Além de Fortaleza, possuem este tipo de serviço as cidade de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília e Belém. As duas únicas a oferecer um serviço de supervisão após a saída das Casas são Fortaleza e Porto Alegre. Lamenta-se o fato da Casa Eliane de Gramont, em São Paulo, ter fechado as suas portas.

É certo que não são muitas as informações sistematizadas e disponíveis sobre a atuação da Casa entre os anos de 1993 e 1995. No entanto, sabe-se por relatórios, entrevistas e documentação jornalística que a sua implantação satisfaz preceitos que, na Constituição Estadual, estabelecem proteção às mulheres cearenses. De fato, como resultado da pressão das organizações de mulheres locais foram criadas, entre 1985 e 1989, as três principais e clássicas instâncias de defesa da cidadania feminina no âmbito do estado, a saber: Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (1985); Delegacia de Defesa da Mulher (1985); e, como inclusive previsto na Constituição Estadual, o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento da Mulher (1989).

O mais recente de todos esses órgãos é justamente a Casa do Caminho, objeto deste artigo. E que, no seu desenho, prevê o atendimento de mulheres encaminhadas pelas três citadas instâncias de defesa da cidadania feminina no estado do Ceará.

### Situação do projeto

Não constitui uma surpresa a profusão de dados sobre o cotidiano de violência da sociedade moderna: chacinas, guerra civil, gangues urbanas. No que diz respeito às mulheres, as duas últimas décadas de luta em prol da igualdade, cidadania e justiça fez com que a violência vivenciada pelas mulheres ganhasse destaque nunca antes experimentado na história da humanidade. Visibilidade da violência doméstica, mobilização em torno dos julgamentos dos casos de assassinatos, conceituação da violência de gênero, criação de canais de atendimento e elaboração de instrumentos legais de proteção e coibição fazem

parte da estratégia de defesa dos direitos humanos das mulheres em diversas partes do mundo.

No histórico de iniciativas, é até mesmo possível dizer que o ano de 1998 tende a ser destacado como marco em termos de uma nova abordagem do fenômeno. Ou seja, o ano em que o Banco Mundial, contabilizando os custos da violência doméstica, estimou que um em cada cinco dias de absenteísmo no trabalho feminino decorre da violência praticada nos lares. Sem dúvida esta é uma abordagem com chances de “fazer escola” e pressionar mudanças por caminhos nunca antes aventados pelas organizações de mulheres: a violência doméstica prejudica o mundo dos negócios.

No Brasil, um tratamento adequado para o problema tem sido a exigência das organizações de mulheres desde o final dos anos 70 e inícios dos anos 80. A comoção dos assassinatos de mulheres de classe média e a inconsistência dos argumentos de defesa da honra, como justificativa para os atos extremos, revelou a necessidade de uma mobilização à altura do debate sobre direitos que o período de redemocratização propiciava.

Nas delegacias e nos tribunais, o cotidiano de acompanhamento das mulheres vítimas de violência propiciou um novo olhar sobre a violência e demonstrou o quanto era importante, na esfera pública, ter uma ação consistente:

- 1) na mudança de comportamento dos profissionais da polícia ao atender as mulheres que se dirigiam às delegacias para denunciar as agressões praticadas por maridos, namorados e homens estranhos, e
- 2) a necessidade de reforma da legislação concernente à violência praticada no âmbito doméstico.

Em outras palavras, empreender uma atuação de comprometimento do poder público no que dizia respeito à integridade física, psicológica e moral das mulheres agredidas no âmbito das relações familiar e afetiva. Os freqüentes relatos de descaso, constrangimento e omissão por parte dos policiais, majoritariamente homens, fizeram crescer as reivindicações para que a polícia tivesse um procedimento mais con-

56 dizente com o momento de aflição pelo qual as mulheres passavam. No que diz respeito ao aparato policial, a criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM) veio, em parte, estabelecer uma nova cultura de atendimento às mulheres vítimas de violência. Como experiência inusitada no mundo, a primeira DEAM foi criada em 1985, na cidade de São Paulo. Hoje, em todo o país, estima-se a existência de 260 dessas delegacias.

Na região metropolitana de Fortaleza, a Delegacia de Defesa da Mulher foi criada em dezembro de 1985 e, atualmente, este é o principal órgão de encaminhamento das mulheres atendidas pela Casa do Caminho. Em entrevista com a Delegada Substituta, Dra. Diana Surimam, lotada nessa delegacia desde julho de 1995, a autora teve oportunidade de conhecer um pouco mais sobre o cotidiano de violência das mulheres cearenses e sobre o estilo de atuação desse órgão<sup>3</sup>.

3. "Aqui, nós atendemos todas as classes sociais e idades. Atendemos, registramos entre 60 e 80 ocorrências por dia. Nas segundas-feiras, o movimento é maior." O motivo deste aumento, ainda segundo a delegada entrevistada, é bastante "simples": as brigas de final de semana combinadas à bebedeira.

Até julho de 1998 já haviam sido totalizadas 6.261 ocorrências. A Delegacia de Defesa da Mulher, localizada em uma área central da cidade, funciona 24 horas por dia, inclusive finais de semana, com um efetivo de 17 policiais, na maioria mulheres, em revezamento por três turnos de trabalho. Segundo depoimentos ouvidos pela autora, "as mulheres chegam aqui com a roupa do corpo ou uma coisinha embaixo do braço, as crianças... não tem dinheiro, se precisar de uma passagem ou um leite para os meninos é do nosso bolso mesmo... vamos ali e compramos um leite."

Assim, a existência da Casa do Caminho faz diferença ao trabalho policial. De acordo com a delegada Diana Surimam: "nossa! Antes era colocar a mão na cabeça sem saber para onde mandar, para onde ir. Lá nós sabemos que elas serão bem tratadas. Porque nós só encaminhamos aquelas que, como Dona F, não têm família em Fortaleza. Às vezes a situação de desespero é tal que muitas chegam aqui dizendo que não tem ninguém, mas nós vamos conversando, vamos ver aqui e ali, começa a conversar e tem alguém. Atendemos a tantas situações, tantos casos ... é preciso muita conversa."

De fato, é preciso muita conversa, como ficou evidente na visita realizada à Casa do Caminho, quando a autora ouviu da coordenadora, Jacqueline Maia, que: "as mulheres chegam aqui em estado de cho-



que, é preciso ter muita paciência com elas. Cada caso é um caso e é preciso ser tratado assim. Muitas querem dormir, é impressionante como elas dormem nos primeiros dias. Isso tem a ver com alívio da tensão.”

O público-alvo da Casa do Caminho<sup>4</sup> são mulheres em risco eminente de vida<sup>5</sup>, pobres e sem parentes na cidade que possam financiar uma estada longe do lar durante o período em que estejam, elas e seus filhos, em situação vulnerável.

Entre 1995 e 1998, foram atendidas 133 mulheres e 329 crianças.

QUADRO DE ATENDIMENTO DA CASA DO CAMINHO,  
1995-1998

| Anos/atendimento | Mulheres | Crianças | Total |
|------------------|----------|----------|-------|
| 1995             | 45       | 114      | 159   |
| 1996             | 34       | 89       | 123   |
| 1997             | 37       | 83       | 120   |
| 1998 *           | 17       | 43       | 60    |
| Total            | 133      | 329      | 462   |

\* Até julho de 1998

Como são tratadas as mulheres e suas crianças - cuidado, uma marca registrada

“Resolvi sair de casa por achar que tinha direito a viver uma vida honestamente”, relata Dona J., três filhos, dois pequenos e uma adolescente, que insistia, frente às constantes ameaças de morte, que a mãe tomasse a iniciativa de separar-se do padrasto. O passo seguinte a essa decisão foi “passar pelas casas dos outros. Ir ficando em uns cantinhos, todos juntinhos para não atrapalhar, não invadir, tudo silencioso pra não incomodar. Quando você precisa, descobre que não tem amigos. Ele [marido] estava me procurando e as crianças também, dizendo que ia num programa de TV daqui. Eu sabia que se ele fosse na TV não teria mais como me esconder, ninguém ia... todo mundo ia me reconhecer.”

Neste estado, fugindo de ameaças, Dona J. chegou com as crianças à Delegacia de Defesa da Mulher e foi, então, encaminhada para Casa do Caminho. Dona J. declarou à autora que, ao chegar à Casa do Caminho, “não tinha nada [pertences pessoais], não tinha idéia do lu-

4. A Casa do Caminho tem capacidade física para abrigar 30 mulheres.

5. Estar sob risco de vida é estar na condição de Dona F., já citada, ou de Dona D., cuja filha adolescente de 13 anos, sistematicamente forçada a ter relações sexuais com o padrasto, era mantida em cárcere privado junto com a mãe e irmãos mais novos. São essas situações que fazem com que os trabalhos sejam conduzidos de maneira cautelosa pela equipe da Casa do Caminho.

58 *gar, só dizia para minha filha [adolescente] que deveria ser um lugar com muitas pessoas, diversos níveis de pessoas, mas que seria muito temporário. Então vieram. Nossa, como nós fomos recebidos! Elas [da equipe] calmas, logo uma outra com todo material higiênico... tudo separadinho pra cada um de nós, toalha, sabonete, escova de dente... tudo direitinho, o maior cuidado. Eu achei aquilo assim tão bom, o sabonete, a toalha... E disseram... Vamos tomar um banho, descansar e depois ver o que vamos fazer agora. Você, então sai dos cantinhos, da casa dos outros e encontra alguém que diz 'tá aqui o teu sabonete a tua toalha...'*

Dissipar a tensão e ajudar as mulheres a reencontrar seus caminhos são as tarefas do *staff* da Casa do Caminho: doze mulheres e apenas um homem, este um senhor silencioso e encarregado de cuidar das áreas livres. Na casa alta, avarandada e arejada, impecavelmente limpa e arborizada, trabalham plantonistas e servidoras públicas com formação profissional multidisciplinar e muitos anos de experiência.

A relação de cuidado da equipe parece ser mesmo uma marca registrada. Todas as mulheres e seus filhos, ao chegarem, recebem o mesmo tratamento: a apresentação das coisas que vão lhe pertencer enquanto estiverem na Casa do Caminho: roupas e produtos de higiene pessoal.

Todos os procedimentos jurídicos (de direito penal e de direito de família) são realizados pela equipe técnica da Casa do Caminho. No caso das crianças, a primeira providência é a notificação ao Juizado da Infância e Adolescência sobre seu estado físico e localização. Além disso, as providências de praxe incluem uma visita ao Posto de Saúde, já integrado à dinâmica e ao procedimento da Casa, para exames e tratamento médico necessários.

Este procedimento constitui aspecto importante do trabalho realizado pela equipe. Tanto as crianças quanto as mulheres recebem orientação sistemática sobre sua saúde. A situação social das mulheres inclui um longo histórico de falta de atenção à saúde. *“Elas chegam aqui muito nervosas, nós evitamos a medicação para esses casos... é melhor um chazinho. Tem muito capim santo no quintal, é ótimo pra acalmar e elas gostam.”*

*“As crianças estão sempre pedindo um remédio. É uma busca de cuidado. Tivemos aqui crianças que nunca tinham ido a um médico”,* esclama-

rece a pedagoga. *“Aqui o medicamento é controlado por nós. O medicamento fica guardado, sob a responsabilidade das plantonistas. Controlamos com co-responsabilidade. Os horários são indicados e, pouco a pouco, no caso das crianças, vamos avisando e elas [as mães] vão administrando. Vamos conversando o porquê do cuidado com a saúde, e atenção aos horários”*, complementa uma das plantonistas.

A pedagoga, com 12 anos de experiência no funcionalismo público, diz: *“Eu estou feliz por estar aqui. As crianças chegam aqui com muitas histórias, uma sexualidade muito aguçada. Nós vamos falando sobre a sexualidade no tempo certo.”* A ação pedagógica com crianças fora das “faixas” escolares e experiências de trauma familiares exige, de acordo com a idade, conteúdos específicos.

Com a ajuda de uma auxiliar, a pedagoga utiliza as tardes para atividades de colagem, pintura, desenho, leitura de histórias infantis, repasse de conhecimento sobre história, natureza e relações humanas, apresentação e discussão dos trabalhos realizados pelas próprias crianças. Durante os dois períodos em que esteve na Casa do Caminho, uma noite e uma manhã, a autora teve a oportunidade de constatar que as crianças sentiam-se à vontade e estavam visivelmente saudáveis e bem cuidadas.

Os cuidados com a saúde são complementados pela alimentação. O cardápio balanceado foi organizado por uma nutricionista e as refeições, preparadas pelas próprias albergadas, são em número de seis por dia.

O preparo das refeições é apenas uma das responsabilidades compartilhadas pela equipe técnica com as mulheres abrigadas. A rotina da Casa inclui um sistema rotativo de distribuição de tarefas, decidido coletivamente. Assim, cabe às abrigadas: limpeza e arrumação da sala de recepção, quartos, banheiros e cozinha, e os serviços de lavanderia.

Dentre as normas de funcionamento, inclui-se uma série de disposições sobre a segurança da Casa do Caminho, das abrigadas que chegam e daquelas que lá já se encontram. Por exemplo, todas as abrigadas assinam um termo de compromisso, concordando em manter completo sigilo, durante e após a sua estada, quanto à localização da Casa, zelando para que seus filhos ajam da mesma forma. O uso do telefone e as saídas são restritas àquelas que dizem respeito aos cuidados médi-

60 cos, encaminhamentos jurídicos e, quando for o caso, exercício de atividade profissional.

O tempo máximo de permanência na Casa é 90 dias. Neste período a equipe técnica desenvolve atividades que buscam fornecer suporte emocional e psicológico às mulheres: o resgate da auto-estima. Trata-se de atividades que contribuam para que as abrigadas construam uma consciência coletiva, baseada na troca de experiências, auto-ajuda e fortalecimento dos laços de solidariedade. Esse complexo de ações pode denominar-se prestação de assistência integral às mulheres vítimas de violência, para que elas sejam capazes de reconstruir ou reintegrar um núcleo, verdadeiramente, familiar.

#### Os aspectos inovadores

O projeto é inovador pelas seguintes razões:

- 1) demonstra que o poder público não está omissos frente às necessidades extremas das mulheres em situação de risco de vida;
- 2) valoriza e realiza um atendimento multidisciplinar e orientado tanto às mulheres como a seus filhos;
- 3) procura fornecer às abrigadas instrumentos que favoreçam a reconstrução dos laços familiares em bases materiais e emocionais sustentáveis.

Isso significa dizer que o projeto: 1) corresponde à demanda de desprivatização e tratamento público da violência praticada contra as mulheres no âmbito doméstico; 2) responde às demandas constitucionalmente formuladas pelas organizações de mulheres; 3) busca criar uma dinâmica multidisciplinar de atendimento às mulheres e às crianças vítimas de violência, e 4) está sinceramente preocupado em buscar e fornecer meios para que as mulheres atendidas possam construir uma vida autônoma e sustentável.

As poucas experiências dessa natureza não permitem muitas comparações. No entanto, não seria demasiado afirmar que a atenção às mulheres vítimas de violência, em um local com tal nível de especialização, constitui a única experiência do estado do Ceará em prover, de

maneira integral, serviços diretos às mulheres em situação de privação. Por que a única? Porque esta não é uma situação de ajuda a mães em situação de carência, mas a mulheres, que - na condição de esposas - tiveram suprimidos seus direitos de viver seguramente como pessoas. E é esta a diferença fundamental frente a qualquer outro projeto voltado às mulheres.

#### Um teto todo seu - uma realização

Conduzir as mulheres a uma casa segura deve ser visto como um dado de eficiência do trabalho realizado pela equipe da Casa do Caminho. Os dados de efetividade devem partir da percepção das mulheres de que este caminho significa algo de valioso em suas vidas e na vida dos seus filhos. Se o entendimento de reintegração familiar corresponder à noção de família que inclui: sossego, paz, tranquilidade, respeito mútuo - aspectos imprescindíveis para que as pessoas desfrutem uma relação de crescimento sadio, pode-se dizer que as ações da Casa do Caminho estão orientadas à efetividade.

Até julho de 1998, das 17 mulheres atendidas, seis obtiveram ajuda para a compra de casa própria, e uma para o pagamento de aluguel. Esses recursos foram obtidos junto à Fundação da Ação Social (FAS) da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Ceará. Situações como estas e de ajuda na transferência para outras cidades (em geral as de origem ou de residência de outros familiares) sinalizam a busca por uma situação de afastamento definitivo dos conflitos, que levaram as mulheres a recorrer ao serviço de abrigo.

Na visita à Fortaleza, a autora teve a oportunidade de ir à casa de uma das mulheres que, recentemente, deixou o abrigo. A pequena casa de alvenaria, com mobiliário básico já providenciado, está situada numa área de ocupação com 250 casas e razoável nível de organização comunitária. Isto, aliás, tem sido uma prática das profissionais da Casa do Caminho: buscar casas junto às associações de moradores de áreas populares, cujas lideranças são informadas do objetivo de reintegração das mulheres e seus filhos a uma nova vida.

De fato, a conversa que a autora teve com uma dessas lideranças foi emblemática. Demonstrou, por exemplo, as ações já em curso para

62 que a nova moradora pudesse arranjar um emprego próximo à residência, tivesse possibilidade de ampliação da casa etc. Neste caso, as crianças já iriam, inclusive, freqüentar a escola do bairro.

#### Custa muito pouco produzir um novo caminho

Para o ano de 1998, foi enviada à Secretaria de Planejamento do Estado uma previsão orçamentária no valor de R\$ de 2.144.669,00 (dois milhões, cento e quarenta e quatro mil e seiscentos e sessenta e nove reais) para a Fundação da Ação Social (FAS). Desse montante, os recursos liberados pela Secretaria de Fazenda para atendimento das necessidades mensais da Casa do Caminho correspondem a 1,14% do orçamento anual da Fundação da Ação Social; ou seja, aproximadamente R\$ 24.449,00 (vinte e quatro mil, quatrocentos e quarenta e nove reais).

O quadro abaixo apresenta as despesas mensais da Casa do Caminho, indicando que essas correspondem a apenas 63,6% da previsão estabelecida pela Secretaria de Fazenda.

#### DESPESAS MENSAS DA CASA DO CAMINHO EM REAIS - 1998

| Itens de despesa                      | Total         | %          |
|---------------------------------------|---------------|------------|
| Pessoal                               | 10.360        | 66,5       |
| Alimentação                           | 1.322         | 8,4        |
| Material de limpeza                   | 710           | 4,5        |
| Medicamentos                          | 806           | 5,1        |
| Higiene pessoal                       | 510           | 3,2        |
| Suprimentos de fundos                 | 500           | 3,2        |
| Comunicação/telefones                 | 188           | 1,2        |
| Manutenção (água/ eletricidade)       | 658           | 4,2        |
| Outros (material e serviços diversos) | 600           | 3,7        |
| <b>TOTAL GERAL</b>                    | <b>15.564</b> | <b>100</b> |

Em 1998 e pela primeira vez, atendendo uma disponibilidade aberta pelo Ministério da Justiça, a Casa teve um projeto aprovado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). A partir de discussão com toda a equipe, decidiu-se que os recursos serão empregados em:

- compra de um automóvel para facilitar o deslocamento das mulheres e crianças, tendo em vista audiências, consultas médicas, aulas, mudanças de pertences, atividades de integração social e acompanhamento das ex-albergadas;
- complementação de equipamentos e material didático destinados às crianças;
- complementação das ações voltadas às mulheres, como a compra de materiais de trabalho, vídeos sobre a condição feminina etc.;
- novos equipamentos para a cozinha.

Além disso, estarão disponíveis recursos para que a equipe técnica possa participar de atividades e contratar serviços de profissionais capazes de reciclar seus conhecimentos sobre o trabalho com mulheres em situação de risco.

#### A gerência de múltiplas instâncias

Este é um projeto que obriga a equipe técnica da Casa do Caminho a articular-se a uma série de órgãos do Estado, por exemplo: a) Fundação da Ação Social, órgão ao qual a Casa está vinculada, para todas as ações complementares de atendimento às mulheres abrigadas; b) Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará, Juizado da Infância e Adolescência, Secretarias Estadual e Municipal de Educação, para atendimento das necessidades legais, educacionais e de formação das crianças abrigadas; c) Secretaria e Postos de Saúde para atendimento dos casos clínicos e psicológicos; d) Casa do Cidadão para obtenção de documentos pessoais para as mulheres e seus filhos (condição obrigatória para andamento legal de vários processos); e) Instituto Médico Legal, Juizados Especiais, Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento da Mulher e Fórum para realização dos exames de corpo delito, abertura e acompanhamento dos processos, assistência às audiências de separação judicial (amigável ou litigiosa) e nas ações de alimentos; f) Comissão dos Direitos Humanos da Assembléia Legislativa para a discussão pública e coordenada do combate à violência de gênero; g) Sistema Nacional de Empregos e Centro de Treinamento do Trabalho dos Autônomos para o atendimento das necessidades de

#### 64 capacitação e empregos das mulheres atendidas pela Casa.

Destacam-se, ainda, as ações junto às organizações da sociedade civil, notadamente junto às creches comunitárias, a fim de garantir vagas às crianças fora da idade escolar, e junto às associações de moradores e sociedade de habitação popular para aquisição de casas. Nesses dois casos, importa ressaltar que tais ações não estão restritas apenas às organizações localizadas na região metropolitana de Fortaleza. Quando as mulheres decidem sair da região metropolitana, tem-se o mesmo tipo de cuidado.

#### Replicabilidade como expressão e impacto

Uma das demandas das organizações de mulheres é a de que o problema da violência de gênero tenha tratamento adequado por parte do poder público. No documento que o governo brasileiro preparou para a IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, 1995), reconhece-se a violência doméstica como violação dos direitos humanos, fixando-se as diretrizes de: ampliar e aprimorar os serviços das Delegacias de Defesa da Mulher; implantar e manter redes de serviços integrados de atenção e assistência às mulheres em situação de violência (atendimento jurídico, psicológico e social e abrigos para o acolhimento em situação de risco de vida); eliminação da impunidade e agilização dos processos de punição; aprimorar os serviços de recebimento de denúncias; zelar pelo cumprimento das leis através de um serviço de acompanhamento específico para os casos apresentados pelas mulheres; criação de serviços que facilitem o acesso das mulheres à justiça.

Entre a assunção formal de compromissos e sua aplicação, existe uma grande distância. Por exemplo, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que estudou as mudanças legislativas para a implementação dos resultados da IV Conferência, deliberou a indicação de uma emenda ao Orçamento da União para 1998 destinada à criação de 27 casas-abrigo. Os recursos previstos nesta emenda eram de R\$ 20.400.000,00 e foram enxugados ao máximo pela Comissão Mista do Orçamento, vindo a merecer aprovação em plenário o irrisório valor de R\$ 400.000,00. Ou seja, cerca de 2% do valor inicialmente estimado.



Além disso, quem lida diariamente com o tema sabe o quanto a morosidade da justiça na condução dos processos - que, em variadas situações, marcam um novo começo de vida para as mulheres – constitui um entrave à mudança de mentalidade sobre a gravidade da violência doméstica.

Assim, a perspectiva de replicabilidade de um projeto como esse e o seu impacto depende, em grande medida, da disposição real e objetiva de dar tratamento adequado ao problema. Como dinâmica, um serviço integrado e multidisciplinar, as ações desenvolvidas pela Casa do Caminho podem e devem ser replicadas. Afinal, nesta perspectiva, constitui uma expectativa do movimento de mulheres ampliar o número de abrigos.



# Reforma Agrária Solidária

ESTADO DO CEARÁ

Zugleimia del Carmen Hidalgo<sup>1</sup>

## Introdução

O projeto Reforma Agrária Solidária é o componente de ação fundiária do Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará - Projeto São José. Trata-se de uma experiência-piloto que nasceu do programa de governo do estado do Ceará, exercitada através da antiga Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária (SEARA), hoje Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), com financiamento do Banco Mundial. A idéia surgiu de algumas teorias formuladas pelo Banco Mundial sobre a participação do mercado no processo de reforma agrária em países em desenvolvimento.

A administração do projeto está sob responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) e a gestão financeira está a cargo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Outra instituição que participa na operacionalização do projeto é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-CE), apoiando as associações beneficiárias com ações de capacitação e assistência técnica; atuando também como

1. Administradora de Empresa, mestranda em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

68 parceiro junto ao IDACE nas avaliações dos imóveis rurais.

O Conselho Consultivo do projeto é formado por um representante de cada órgão e entidade seguinte: SDR, IDACE, SEPLAN, BNB, Federação da Agricultura do Estado do Ceará (FAEC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) através da CPT.

### O projeto

O projeto procura solucionar o problema da aquisição de terras no Ceará, outorgando financiamento para trabalhadores rurais sem terra e minifundiários, com a condição de que seja para fins de assentamento. A concepção do projeto é desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, no qual os beneficiários negociem a aquisição de terras diretamente com os proprietários rurais.

O projeto começou a operar no segundo semestre de 1996, com um orçamento de R\$ 4.165.600,00 (quatro milhões, cento e sessenta e cinco mil e seiscentos reais) do Tesouro do estado e R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) provenientes de recursos do Banco Mundial.

As condições de elegibilidade dos beneficiários são:

- 1. ser produtor rural sem terra ou proprietário de terra caracterizado como minifundiário;
- 2. ser chefe ou arrimo de família, inclusive mulher responsável pela família;
- 3. ter tradição na atividade agropecuária;
- 4. ser maior de idade ou emancipado.

Em relação aos critérios de elegibilidade dos imóveis rurais:

- 1. possuir documentação de registro imobiliário desembaraçado;
- 2. boas condições de acesso;
- 3. ter aguadas<sup>2</sup> ;
- 4. dispor de áreas próprias para agricultura e agropecuária;
- 5. apresentar razoável infra-estrutura;
- 6. preço compatível com o mercado.

A meta inicial do projeto era financiar 800 famílias rurais em um ano. De fato, foram beneficiadas 694 famílias para um total de 44 imó-

2. Um dos possíveis significados da palavra *aguada*, segundo verbete do Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Ed. Nova Fronteira, é: *"fonte, rio, lagoa ou qualquer manancial existente numa propriedade agrícola"*.

veis financiados. Os recursos para aquisição da terra são concedidos sob a forma de financiamentos reembolsáveis, provenientes do contrato Banco Mundial/Governo do Ceará. Para os investimentos, os recursos são financiados pelo projeto São José, a fundo perdido, através do componente de infra-estrutura produtiva e social (não assegurados).

As condições do financiamento para o imóvel rural são:

- 1. não há limite estabelecido;
- 2. o prazo para pagamento é de até 15 anos, com carência de até quatro anos;
- 3. a abrangência do financiamento compreende: terra e benfeitorias, despesas cartorais (escritura e registro), remuneração do agente financeiro, levantamento da área, encargos sobre os saldos devedores;
- 4. a taxa de juros é a de longo prazo, mais 1,0%.

A área de atuação do projeto corresponde à extensão de todo o estado do Ceará, excluindo a região metropolitana de Fortaleza, exceto o município de Caucaia, também beneficiado.

#### Fatores de inovação do projeto

O projeto Reforma Agrária Solidária pretende ser, à diferença de outras iniciativas governamentais, promotor de uma ação social direta, não-burocratizada, por parte das comunidades beneficiadas. Basicamente transfere aos beneficiários potenciais, organizados sob a forma de associações, a responsabilidade de identificar, planejar e executar os seus próprios projetos de desenvolvimento, incluindo a terra e demais investimentos de infra-estrutura, produtivos e sociais.

O IDACE, como órgão executor, atua apoiando, assessorando e encaminhando o processo burocrático para a aquisição da terra, não intervindo na escolha dos possíveis assentamentos. A associação comunitária procura a terra que deseja adquirir, faz contato direto com o proprietário e depois encaminha ao IDACE toda a documentação exigida, para que a proposta seja analisada em termos de viabilidade técnica e financeira. Neste primeiro ano de execução do projeto, as opções apre-

70 sentadas pelas associações para a compra dos imóveis foram terrenos de proprietários para os quais agricultores já trabalhavam há anos.

O grande ganho deste projeto tem sido a atuação do IDACE na negociação dos preços fixados pelos proprietários, os quais estavam muito acima dos valores reais de mercado. Evidenciou-se nas propostas aprovadas que a maioria das negociações terminaram com a compra das terras por um valor 60% inferior aos preços oferecidos pelos proprietários.

Por outro lado, as avaliações técnicas dos imóveis realizadas pela equipe do IDACE, em parceria com a EMATER, procuram garantir uma melhor análise das propostas. Para a aprovação do financiamento, estabelecem-se vários requisitos relativos às características dos imóveis, sendo necessário que o terreno cumpra as condições físicas adequadas para a produtividade desejada e, portanto, que garanta rentabilidade tal que permita o pagamento do financiamento, sem que haja necessidade de muitos investimentos em infra-estrutura. O desejo dos agricultores pela posse da terra, no entanto, faz com que, em muitos casos, eles insistam na compra de uma determinada gleba, embora ela não reúna as mencionadas condições.

### Alcance e metas

O objetivo de financiar 800 famílias em um ano não foi alcançado em função do cálculo inicial de 50 hectares por família estar subestimado<sup>3</sup>. Por outro lado, os impactos do projeto variam segundo as regiões atendidas. Os projetos do litoral têm melhores condições geográficas - melhor clima, acesso à água, terrenos mais férteis, localização mais acessível. No caso do sertão, as condições climáticas e geográficas são totalmente diferentes: há menor disponibilidade de água, o solo é pouco fértil, as estradas vicinais estão em péssimo estado. As necessidades de investimento em muitos casos são extremamente maiores. Estas condicionantes afetam o projeto, de maneira que seus impactos positivos de curto prazo tendem a ser maiores no litoral.

Em linhas gerais, entre os impactos positivos do projeto, a médio e longo prazos, podem ser mencionados:

- posse da terra: este é o grande resultado para as famílias beneficiadas. Nos assentamentos visitados confirmou-se que, para as famíli-

3. Em muitas das glebas adquiridas, um módulo de 50 hectares não é suficiente para a subsistência de uma família.

as, o mais importante é o fato de serem proprietárias da terra;

- geração de oportunidades de trabalho independente: obtido o financiamento, a maioria dos agricultores deixou de alugar sua força de trabalho para começar a trabalhar por conta própria;
- casa própria: os investimentos de infra-estrutura produtiva e social contemplam como subprojeto a construção de casas para as famílias.
- trabalho familiar: prática da agricultura familiar, integrando as famílias e oferecendo oportunidades de empregos;
- fixação do homem no campo: as possibilidades de uma vida melhor no campo diminuem o fluxo migratório para as grandes cidades.

Em termos de produção, os resultados dependeram das providências adotadas em relação à seca e à infra-estrutura necessária para lograr níveis satisfatórios de produtividade. As diferenças observadas relacionam-se à perfuração de poços profundos e à construção de cisternas, pois no sertão - no momento da visita realizada pela autora - os açudes estavam secos em decorrência da seca prolongada.

#### Captação e fonte de recursos: utilização, eficiência e auto-sustentabilidade

Segundo técnicos ligados ao projeto, a FAO recentemente fez uma avaliação deste projeto, ainda não publicada, sobretudo em relação ao grau de sustentabilidade dos assentamentos, estabelecendo uma linha mínima de sobrevivência. O relatório mostra que os projetos do litoral estavam acima dessa linha, os da região serrana estavam um pouco acima da linha, e, os projetos do sertão estavam abaixo da linha de sobrevivência.

O IDACE estabelece como cenário ótimo para cumprir com o compromisso do financiamento e para o auto-sustento condições de produção capazes de gerar renda de três salários-mínimos/mês por família. A situação atual é de meio salário-mínimo, calculando se que, a partir do quarto ano, a situação se estabilize. No caso de a associação visitada no litoral<sup>4</sup>, os moradores de Cauassu prevêem que com os primeiros plantios de coco será possível a quitação das primeiras parcelas do financiamento.

Constituem preocupação de todas as associações o grave proble-

4. Associação do Desenvolvimento Comunitário dos Moradores do Povoado de Tucunzeiros, município de Acaraú.

72 ma da seca e as reais condições físicas para a irrigação.

Os indicadores que permitem avaliar a rentabilidade dos assentamentos nos primeiros contatos são: alocação da força de trabalho para gerar renda para a família, a qualidade dos solos, os recursos naturais disponíveis etc.

#### Gerenciamento e parcerias

O Conselho Consultivo do projeto é o órgão de integração entre as diferentes instituições participantes e é a instância maior do planejamento estratégico e da fixação de diretrizes do projeto. É formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades: SDR, IDACE, SEPLAN, BNB, Federação da Agricultura do Estado do Ceará (FAEC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) através da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Na operacionalização do projeto intervêm também outras instâncias: as Comissões Comunitárias Municipais, a Secretaria de Desenvolvimento Rural, o Banco do Nordeste do Brasil, e a EMATER.

As relações interinstitucionais são as mesmas que prevalecem na administração pública brasileira, quer dizer, há dificuldades de integração e de coordenação das ações, sobretudo quando os agentes executores são de diferentes esferas de governo ou mesmo da área privada ou comunitária.

#### Aspectos de cidadania e possibilidade de multiplicar a experiência

A maioria dos dirigentes das associações comunitárias visitadas expressou uma percepção de mudança na “condição cidadã”, na medida em que conseguem falar em público, expressar os desejos da comunidade e negociar com técnicos do governo, mudando sua relação com os órgãos executores. Para eles, isso significa um aumento na autoconfiança, na capacidade de serem protagonistas do seu próprio processo, o que expressam na seguinte afirmativa: *“Agora ninguém engana a gente”*.



Como em todo contexto social do país, sobretudo nas regiões rurais mais pobres, a mulher tem um papel social subalterno. Além da autonomia limitada e do pouco peso nas decisões mais importantes da família e principalmente da comunidade, a mulher é submetida a uma dupla jornada de trabalho.

No caso específico do projeto Reforma Agrária Solidária, a condição da mulher nas comunidades beneficiárias apenas reproduz o contexto social de toda a região. É inexpressivo o número de mulheres que participam das associações de agricultores e a maioria delas ocupa-se apenas dos trabalhos domésticos. A dimensão de gênero não assume qualquer relevância especial no projeto, pois não é objeto de ação nem de discussão.

O projeto Reforma Agrária Solidária constitui uma experiência fácil de ser reproduzida. Qualquer tentativa de ampliação para outros estados deve, no entanto, procurar corrigir as distorções constatadas neste projeto-piloto.

### Conclusões

A concepção do projeto Reforma Agrária Solidária parece ser uma iniciativa pensada e conduzida com as melhores intenções pelo governo estadual. Existem falhas operacionais que em certa medida dificultam a obtenção de resultados mais favoráveis.

A maioria dos imóveis financiados no primeiro ano ainda está esperando a liberação dos recursos por parte da Secretaria de Desenvolvimento Rural. Os recursos não chegam em tempo oportuno para completar os investimentos de infra-estrutura produtiva e social, como eletrificação, compra de máquinas e equipamentos, construção de casas e de açudes. A falta desses insumos e a seca tornaram o ano agrícola de 1998 praticamente improdutivo, pois os agricultores não se incorporaram ao antigo mercado de trabalho nem puderam planejar o plantio e, portanto, preparar o solo, adquirir sementes e plantar. Esta situação poderá ocasionar prejuízos e dificuldades no cumprimento dos prazos para o pagamento do financiamento. Na visita de campo realizada pela autora, uma das associações expressou a necessidade de

74 recorrer a outro programa de financiamento rural para poder assegurar o sustento das famílias.

Por outro lado, esta situação também reflete uma dependência muito grande com relação ao Estado, demonstrando que o projeto, nessa fase piloto, ainda não permitiu a formação de associações independentes. Nesse sentido, assemelha-se a outras iniciativas governamentais, como os assentamentos nascidos da desapropriação de terras, que também não conseguem sustentabilidade e autonomia.

Em princípio, a proposta do projeto, embora pretenda regular o mercado de terras, sem contar com o automatismo da livre iniciativa, tem se mostrado uma boa oportunidade para grandes proprietários venderem terras improdutivas. Uma pesquisa realizada recentemente pela Universidade Federal do Ceará demonstrou que a maioria dos assentamentos beneficiários deste projeto é formada por assentamentos cujas terras não oferecem condições para o plantio, pois precisam de elevados investimentos para se tornarem realmente produtivas.

No que se refere ao perfil das associações, elas não têm uma história social e política de consciência, de lutas, nem uma postura de trabalho coletivo. Em geral, são associações induzidas pelos técnicos para “beneficiar” grupos de produtores com as terras compradas com recursos do projeto. A necessidade de seu fortalecimento como organizações está sendo percebida agora no transcurso do projeto, surgindo a demanda por capacitação em gerenciamento de projeto, trabalho em equipe, articulação, negociação etc. Um aspecto que chama a atenção é que não existe a tendência de que as associações evoluam até se converterem em cooperativas, o que em princípio lhes traria maior organização e maior poder como segmento social. Um dos principais problemas enfrentados por essas organizações é a comercialização insuficiente, que decorre da falta de mercado para os diversos produtos plantados.

As associações, em seu afã da posse da terra, têm realizado outras negociações com os proprietários dessas terras e têm pago preços acima daqueles estabelecidos e aceitos pelo IDACE como preço final de negociação.

Com estas distorções, os impactos do projeto em grande parte se diluem. O papel do IDACE se reduz ao de um mero financiador e

intermediário, embora sua finalidade seja a de oferecer às associações condições de igualdade para negociar e adquirir terras. 75

Medir os impactos de um projeto em tão curto espaço de tempo pode, eventualmente, prejudicar as organizações e executoras, sobretudo pelo fato de que ainda se encontra no processo de ajustes e de revisão dos objetivos esperados. O IDACE, atualmente executando a segunda fase deste projeto, vem tentando corrigir certos erros verificados na experiência-piloto. A concepção básica permanece a mesma, mas foram introduzidas algumas inovações, como: prazos de financiamento de até 10 anos, com carência de até 3 anos; certeza de recursos para os investimentos em infra-estrutura, e garantia de renda de um salário-mínimo mensal para as famílias beneficiárias durante um ano.



# FUNAP

## Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso

DISTRITO FEDERAL

Heitor Paulo Battaglia<sup>1</sup>

### Introdução

Não há como avaliar uma ação como a desenvolvida pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP/DF sem discutir rapidamente a violência, a ação policial na repressão ao crime e o papel que o sistema penitenciário desempenha na lógica dessa repressão.

Convivem hoje na sociedade duas correntes de pensamento sobre a melhor forma de controle da criminalidade. A primeira delas, e ainda predominante, defende a maior violência dos aparatos de repressão. Segundo essa visão, a criminalidade é alta porque os aparelhos repressivos do Estado são tímidos em seu combate. Faltam a eles, segundo essa lógica, maior aparelhamento do aparato policial, melhor armamento e mais treinamento. Segundo essa corrente, a Polícia Militar deve estar mais visível, isto é, deve aumentar seu contingente, andar fortemente armada e, de preferência, motorizada. Já a Polícia Civil é ineficaz porque lhe faltam equipamentos e

1. Sociólogo pela FFLCH/USP e mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV.

78 recursos materiais que propiciem melhores investigações. De acordo com essa corrente de pensamento, a diminuição da criminalidade ocorrerá através da intimidação da população, e o sistema penitenciário deve ser parte integrante dessa lógica ameaçadora, no estabelecimento de uma pedagogia do terror: a polícia deve ser temida. O sistema prisional, segundo essa lógica, deve ser tão violento quanto todo esse aparato policial.

Nos últimos anos, apesar dos contínuos investimentos no sistema repressivo, apesar do aumento do contingente policial, apesar do aumento da violência do sistema repressivo, apesar do sistema de justiça relevar abusos desse aparato policial, nem a violência nem a criminalidade têm diminuído. Em outras palavras, não há relação entre a maior repressão policial e os índices de crimes cometidos. Essas medidas têm se mostrado ineficazes. Com relação ao sistema carcerário, essa política é ainda mais perversa, pois quanto maior a violência dentro dos muros da prisão, maior a chance de o condenado voltar a delinquir, o que, num movimento circular, acaba reforçando uma profecia auto-realizável de que nenhum delinqüente tem recuperação.

A segunda corrente de pensamento usa outra lógica no combate à criminalidade. Para essa corrente, tanto a polícia preventiva, quanto a polícia investigativa devem trabalhar com a “informação” e, para isso, devem estar mais próximas da população a fim de que o fluxo de informações se dê de forma amigável e confiável. Para essa corrente de pensamento, a polícia deve diminuir seu aparato repressor, deve desarmar-se e deve aproximar-se da população. Segundo essa corrente, a polícia não deve ser temida, deve ser confiável. Deve adotar o modelo de polícia comunitária que caminha a pé, conhece a comunidade e por ela é conhecida. Nessa lógica, o sistema repressivo não deve ser instrumento de um sistema de repressão e ameaça, mas um sistema de reeducação e ressocialização. Essa corrente de pensamento, originariamente nascida nos movimentos de direitos humanos, começa a ganhar espaço não por defender um tratamento mais digno e humanitário à população, mas por mostrar-se mais eficiente e mais eficaz no combate à criminalidade e à violência.

## O sistema prisional do DF

O sistema prisional do Distrito Federal é formado pelo complexo penitenciário da Papuda, composto por uma penitenciária, onde se encontram aproximadamente 1.000 presos já julgados e cumprindo pena em regime fechado. Nessa penitenciária, os presos são divididos em quatro categorias, estabelecidas a partir de sua periculosidade, e separados em áreas distintas (pátios). Outro presídio também compõe o complexo da Papuda - o Núcleo de Custódia de Brasília - em que se encontram os presos em regime semi-aberto, que também somam cerca de 1.000 presos. Há, ainda, cerca de 1.000 presos nas delegacias de polícia, 30% deles já condenados. Por último existe um núcleo de prisão semi-aberta, fora do complexo da Papuda, do qual cerca de 170 presos saem todos os dias para trabalhar.

Tendo como modelo uma entidade com a mesma finalidade existente em São Paulo, a FUNAP - Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso foi criada em fevereiro de 1987 como uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, dotada de autonomia técnica, administrativa, financeira e operacional e vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Tem como objetivo:

“...contribuir para a recuperação social do preso e a melhoria de suas condições de vida, mediante a elevação do nível de sanidade física e mental, o aprimoramento moral, o adestramento e o oferecimento de oportunidade de trabalho remunerado” (Brasília, Dec 10.144)

## O programa

Numa pesquisa realizada pela Vara de Execuções Criminais - VEC<sup>2</sup> - de Brasília, somente 4,8% dos detentos se declararam sem profissão antes da prisão. Dentre todas as profissões citadas, motorista, comerciante, lavrador, mecânico, vendedor, pintor, pedreiro, autônomo, seringueiro, servente, balconista e marceneiro, somam mais de 50% do universo pesquisado. Ainda de acordo com a mesma pesquisa, 43,2% recebiam até dois salários-mínimos, e 35% recebiam entre 2 e 7 salários-mínimos antes da prisão. Com relação à moradia, 94% residiam em casa própria, alugada ou da família. A escolaridade é marcada pelo

2. Todos os dados quantitativos relativos ao preso citados neste trabalho foram coletados numa pesquisa realizada pela Vara de Execuções Criminais de Brasília, através de questionários respondidos pelos presos e aplicados por estudantes universitários do DF.

80 grande número daqueles que têm o 1º grau incompleto (63,3%). Apenas 8,3% são analfabetos, e 13,6% foram além do 1º grau.

Nesse universo, a FUNAP tem duas funções. A principal é preparar o preso para seu reingresso na sociedade ao término da pena. Essa ressocialização acontece principalmente através do trabalho, considerado como um processo, além de terapêutico, necessário para preparar o preso para a liberdade. A instituição se utiliza também da capacitação profissional, da educação e das artes. Apesar de os presos declararem uma profissão anterior à prisão, o período da pena é utilizado para qualificação ou requalificação profissional. Essa qualificação, entretanto, não é suficiente para garantir a reinserção desse profissional no mercado de trabalho, nem tampouco sua reinserção social. O primeiro, principal e mais conhecido problema que o egresso enfrenta é o preconceito existente na sociedade em recebê-lo quando sai do sistema penitenciário. O segundo problema, e não menos importante, é a incapacidade do egresso de se adequar ao mundo livre após o cumprimento da pena. Isso ocorre porque o trabalho, em qualquer época, se desenvolve em três dimensões: conhecimentos, habilidades específicas e atitudes. No mundo moderno, o mercado de trabalho exige cada vez mais conhecimentos e atitudes em detrimento de habilidades específicas. Espera-se que o trabalhador moderno seja capaz de tomar atitudes e ter iniciativas, respaldado em conhecimentos para resolver problemas que antes não lhe tinham sido apresentados. Ocorre que a lógica do sistema prisional é impedir que o apenado seja capaz de tomar atitudes. Basta mencionar, como exemplo, que, por medida de segurança, o sistema prisional não admite, em hipótese alguma, o surgimento de lideranças entre os detentos. Se o indivíduo entra no sistema prisional com alguma profissão, a lógica da pena e os mecanismos de controle impostos sobre ele acabam por provocar uma progressiva desqualificação pessoal e profissional, acarretando uma múltipla e contínua punição, muito além da prevista na legislação.

Uma segunda função da FUNAP, não explícita em seu estatuto, é o amparo que oferece ao preso e à sua família. A partir da detenção, esses homens (quase 95% do total de presos é do sexo masculino) e suas famílias passam a enfrentar toda sorte de dificuldades financeiras, uma vez que uma fonte de renda - em geral a principal - dessas famílias



desaparece. Um problema imediato, e não previsto na criação do órgão, mas que acaba sendo proporcionado por ele, é o atendimento das necessidades básicas do apenado e de sua família. O tratamento dentário, o material escolar dos filhos, o aluguel atrasado e outras necessidades básicas necessitam ser resolvidas. A remuneração recebida pelos presos por seu trabalho é dividida em três partes: a primeira destina-se a uma caderneta de poupança, a segunda é entregue à família do detento e somente a terceira fica com o preso para suas pequenas despesas. Como a remuneração mínima é fixada em 75% do salário-mínimo, é geralmente esse valor que é pago a cada preso. A liberação do fundo guardado em caderneta de poupança só pode ser realizada com a intervenção do poder judiciário, e é a FUNAP que acaba interferindo para haver essa liberação. Em outros casos, age em favor do preso junto a outros órgãos públicos que acabam sendo mediados pela instituição. A FUNAP constitui muitas vezes a única via de contato do preso com o mundo exterior, cumprindo o papel de ponte entre a penitenciária e o mundo livre.

#### Forma de trabalho

A FUNAP trabalha de forma integrada com quatro elementos de ressocialização: trabalho, capacitação para o trabalho, educação e artes. O principal programa da FUNAP é o trabalho, quer nas oficinas dentro da penitenciária, quer no trabalho fora da prisão. A Lei de Execução Penal - LEP - dedica um capítulo inteiro à regulamentação do trabalho do preso e concede a comutação da pena na proporção de três para um, ou seja, para cada três dias trabalhados, sua pena é reduzida em um dia e sua jornada de trabalho deve ser de seis a oito horas diárias.

O preso, a partir do instante que entra no sistema prisional, tem uma única obsessão, que é sair da cadeia. Rapidamente ele aprende a administrar sua vida e sua pena. É o único que sabe exatamente quando deverá sair, ou a partir de que data, exata, estará apto a requerer algum benefício. Considerando as vantagens oferecidas ao preso, principalmente a comutação da pena, o trabalho é uma das atividades mais disputadas dentro da prisão. A capacidade de atendimento, entretanto, é limitada

82 às próprias instalações das oficinas e às regras de segurança impostas pelo sistema carcerário. Os presos da penitenciária, conforme dito acima, são divididos em quatro categorias, I, II, III e IV, de acordo com sua periculosidade. Os presos da categoria I, os mais perigosos, não têm acesso a nenhum benefício. São os presos com pena maior (em geral muito jovens) ou com um histórico de indisciplina na instituição. A medida de sua periculosidade tem um forte componente subjetivo. São os presos cuja situação não pode piorar dentro da penitenciária, portanto têm pouco a perder, e talvez por isso sejam considerados perigosos. Já os da categoria IV são aqueles que estão próximos do final da pena, ou prestes a ganhar a liberdade condicional, e com grande perspectiva de sair rapidamente da penitenciária. Para esses, qualquer deslize é fatal. Por isso, são os que mais se submetem às regras disciplinares.

Atualmente há na penitenciária quatro oficinas administradas pela FUNAP: uma panificadora, que fornece para a rede escolar; uma confecção, inclusive com seção de serigrafia, que fornece uniformes para vários órgãos governamentais e particulares; uma funilaria, que originalmente fazia reparos em automóveis mas atualmente se dedica à fabricação de traves de futebol, tabelas de basquete e consertos em carteiras escolares para escolas públicas; e uma marcenaria, que conserta móveis e armários para repartições públicas e escolas. A FUNAP realiza, ainda, convênios com a administração pública e com entidades privadas para a realização de trabalhos externos. A LEP liberou as organizações do poder público de realizar concorrência para a contratação de artigos provenientes do trabalho de presos. Além disso, os presos não estão sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho; em decorrência disso, seus preços são bastante competitivos.

Apesar de a LEP definir a jornada de trabalho diária, são as condições de segurança da penitenciária que acabam regulando os horários de início e término da jornada. A rotina da prisão é ditada pelas questões de segurança; assim, se o sistema de segurança exigir, a rotina atrasa, e os presos que trabalham acabam sendo liberados mais tarde para as oficinas, ou são recolhidos mais cedo, não cumprindo, nesse caso, a jornada especificada em lei. Apesar disso, a FUNAP faz questão de manter um relógio de ponto na entrada das oficinas. Esse relógio

não tem a função de controle que tem nas fábricas. No presídio, sua função é exclusivamente pedagógica.

Freqüentemente, a FUNAP realiza cursos de capacitação profissional nas dependências da Papuda. Em algumas oficinas, essa capacitação é permanente em serviço. Em outras, há cursos com professores contratados.

Na área de educação, a FUNAP tem um convênio com a Fundação Educacional de Brasília, órgão oficial que cuida da educação no DF (equivalente a Secretaria da Educação), que desloca alguns professores para trabalhar no sistema penitenciário. É oferecido aos presos somente o ensino em suplência, quer de primeiro, quer de segundo grau, conforme o nível de instrução do detento. Esse ensino inicia, algumas vezes, pelo processo de alfabetização, sendo os exames supletivos realizados dentro do presídio. O sistema educacional desenvolvido pela FUNAP na Papuda adapta-se às possibilidades dadas pelo sistema de segurança. Os presos dos pavilhões II, III e IV têm aulas com os professores que vêm da Fundação Educacional. As aulas aos presos do pátio I são ministradas por monitores escolhidos entre os presos dos pátios II, III e IV que têm segundo grau completo. Esses presos considerados mais perigosos não podem ter contato com pessoas de fora do sistema carcerário. A atividade dos presos monitores é considerada trabalho, e o tempo dedicado ao ensino é contado para comutar a pena de cada um. Há também um convênio com a Universidade Católica de Brasília, que oferece bolsas de estudos para os presos aprovados em seus vestibulares. A instituição garante suas vagas até que eles consigam licença para freqüentar seus cursos. Não é cobrada, tampouco, nenhuma taxa de inscrição. Existem cerca de 35 presos aprovados nesse vestibular. Merece destaque que a LEP não prevê nenhum benefício àqueles que freqüentam as aulas e apresentam evolução em sua escolaridade.

Os professores não utilizam nenhum método pedagógico especial para ministrar as aulas aos presos. Baseiam sua ação em métodos conhecidos para o ensino de adultos. Trabalham, na medida do possível, com a metodologia do construtivismo, mas encontram dificuldades em superar a falta de material didático. Não há professores para todas as áreas, e os disponíveis revezam-se para suprir as lacunas. Uma das preocupa-

84 ções dos professores é utilizar as aulas para discutir a situação do apenado. Tentam, através das diferentes disciplinas, passar para os presos conteúdos éticos na perspectiva de sua ressocialização. A educação dos presos que têm aulas com os monitores é ainda mais difícil, uma vez que esses monitores não são professores e tentam passar algum conteúdo aos alunos, nem sempre com sucesso. Contribui para esse insucesso, o fato de o aluno preso não reconhecer em outro preso uma autoridade em algum assunto. Mais que isso, esse monitor deve ter um comportamento tal que em nenhum momento ele seja identificado com o sistema de repressão, situação que colocaria sua vida em risco.

As aulas da penitenciária são ministradas em ala próxima à entrada principal, formada por um conjunto de quatro salas de aula, uma biblioteca, algumas salas em que se desenvolvem atividades de artes plásticas e um espaço - com um pequeno palco - para ensaio de um grupo teatral. As salas de aula têm aproximadamente 30 m<sup>2</sup> e grades nas portas, que permanecem trancadas durante as aulas. Nenhum agente de segurança permanece na sala durante as aulas, somente o professor e os alunos.

Há, por último, as atividades artísticas que contribuem para a ressocialização do preso. São desenvolvidas várias atividades nesse campo, como artes plásticas, música, teatro e oficina literária. Frequentemente essas áreas interagem e desenvolvem trabalhos comuns. A oficina de artes plásticas desenvolve, por exemplo, os adereços para uma peça teatral que foi escrita coletivamente a partir de um argumento surgido numa oficina literária.

No Núcleo de Custódia o antigo escritório de administração - um conjunto de quatro pequenas salas - foi adaptado em salas de aula. O acesso a esse conjunto de salas se faz pelo pátio dos detentos, longe da guarda do presídio e o acesso é livre a qualquer detento.

Há um grupo de presos cumprindo pena em regime semi-aberto e em liberdade condicional, que mantém um grupo amador de teatro que está tentando se profissionalizar. Esse grupo faz um trabalho bastante interessante e já tem, em seu repertório, três ou quatro peças que apresentam em situações distintas. Em outra área, é importante citar, já se encontra no prelo um livro de contos produzido nas oficinas literárias.

A principal dificuldade da FUNAP é ensinar o preso a ser livre. Isso se

deve a dois fatores interrelacionados. O primeiro deles é que qualquer atividade dentro do presídio deve submeter-se a regras de segurança, que justificam qualquer medida, arbitrária ou não. O segundo é o poder do sistema interno de segurança, representado pelos agentes penitenciários, de quebrar essas normas rígidas. O contato entre os presos e o pessoal de fora, a freqüência às oficinas e às salas de aula e outras concessões não são tratadas como o cumprimento da lei. Aquilo que a lei afirma ser dever do Estado é tratado, dentro da prisão, como uma regalia concedida ao preso, que pode ser cassada a qualquer momento. A concessão dessa regalia (ou desse conjunto de regalias) dentro da prisão, em contraposição à sofisticação de conteúdo e de processo existente na Código Penal, tem regras frouxas e nem sempre escritas, apesar de conhecidas de todos. Sua aplicação acaba sendo decidida, em grande parte, pelos agentes penitenciários, que mantêm, necessariamente, uma relação de conflito e tensão permanente com os presos. Como julgar, por exemplo, se o clima dentro da prisão está tenso ou não? Como avaliar se essa tensão pode provocar uma rebelião? Como julgar se um preso cometeu uma falta ou uma indisciplina? Esses argumentos, entretanto, acabam justificando um maior nível de repressão, reafirmando a pedagogia do terror, cuja maior ameaça é a retirada das regalias concedidas ao preso. Esse procedimento faz com que as atitudes dos presos sejam cada vez mais despersonalizadas, estudadas e submissas aos agentes penitenciários. Qualquer violação das novas regras - escritas ou não escritas - pode ser motivo de uma sobre-penalização e contra essa sobre-penalização não há tribunais de recurso.

### Orçamento

O orçamento anual da FUNAP gira em torno de R\$ 5,4 milhões. Desses, R\$ 1,3 milhões (24%) são provenientes de receitas próprias, e o restante, de verbas repassadas pelo governo. As receitas próprias provêm dos produtos vendidos pela FUNAP e dos contratos de prestação de serviços que a FUNAP oferece a empresas e a órgãos da administração pública.

Com esses recursos, a FUNAP atende hoje, em todos seus programas, aproximadamente 1.200 presos, desde aqueles de maior

86 periculosidade, que têm aulas com monitores, até aqueles em liberdade condicional, que integram programas desenvolvidos com conveniados. Há casos de presos que, encerrada sua pena, não comunicam o fato à FUNAP para continuarem a trabalhar em algum desses convênios. Todo esse trabalho, entretanto, não alcança as delegacias de polícia. Para os presos, sair da delegacia e ir para o presídio significa a obtenção de algumas vantagens.

### Resultados alcançados

Os estudos nessa área concentram-se, quase todos, na área da ciência jurídica. São muito poucos os estudos sociológicos ou de políticas públicas, sendo, por esse motivo, poucos os índices aceitos como indicadores de eficácia nesse setor. Na área de segurança como um todo, vemos estampados nos jornais índices de mortes violentas, assassinatos, roubos e outras coisas do gênero. Na área específica da política penitenciária, um índice freqüentemente citado como indicador de desempenho é o índice de reincidentes dentro do sistema prisional. Esse índice, entretanto, não mede a reincidência na delinqüência, mas o reingresso no sistema prisional. Nas localidades extremamente violentas, o índice de reincidência pode ser baixo, não porque os egressos não voltem a delinqüir, mas porque a polícia os mata antes de eles retornarem à prisão. Há, ainda, aqueles que trocam de nome, de estado da federação ou que não são pegos. Todos esses escapam das estatísticas de reincidência. Apesar dessa dificuldade, esse é o único número existente e que pode ser comparado. Os especialistas da área falam num índice nacional de reincidência da ordem de 50%. No estado de São Paulo esse índice seria da ordem de 80% a 85%, e Brasília ficaria numa faixa em torno de 25%, não obstante a pesquisa da VEC ter apurado, entre os presos, que 30,7% deles cometeram delitos depois da primeira condenação. Não está claro, na pesquisa, se essa condenação resultou em pena de privação de liberdade, isto é, se o condenado chegou a ser preso. Quando perguntados se já cumpriram outra pena, 23,9% respondem que já cumpriram pena no DF e 7,9% respondem que já cumpriram pena em outro estado da federação. Ainda que esse número tenha desvios, sua ordem de grandeza

apresenta-se muito abaixo da média brasileira, o que demonstra um acerto nas medidas tomadas. É digno de nota que essa pesquisa não tenha incluído os presos condenados que estão cumprindo pena nas delegacias policiais de Brasília, e que não estão claros, tampouco, como foram apurados os índices nacional e paulista.

Existem, entretanto, outros índices que podem ser considerados numa avaliação desse tipo. No segundo semestre de 1997, quando os cursos ministrados aos presos não sofreram interrupção, houve uma aprovação de 96% dos inscritos no exame supletivo. Já no primeiro semestre de 1998, houve uma greve dos agentes penitenciários, que se recusaram a tirar os presos das celas para levá-los às salas de aula, o que fez com que a maior parte do curso não fosse ministrada, e a aprovação no final do semestre não alcançasse 10% dos alunos inscritos no exame supletivo. Outra prova da eficácia do sistema, ainda que seja uma prova da eficácia do processo, é o índice de aprovação no exame vestibular da Universidade Católica de Brasília.

Por último, há uma avaliação absolutamente subjetiva das medidas tomadas, exclusiva de quem visitou o sistema penitenciário, mas que merece ser feita. A postura dos presos nas áreas comuns do presídio é sempre uma postura de submissão: a contrição do corpo, os braços para trás e o olhar para o chão - o detento não olha em nossos olhos porque essa atitude pode ser considerada um desrespeito ou um desafio - caracterizam a postura do preso. Na sala de aula, apesar das barras de concreto nas janelas, da porta de ferro, do cadeado trancado, sua postura passa a ser de aluno que, incentivado a opinar, chamado ao diálogo, responde de forma positiva e participativa. Sua postura corporal se modifica, abandonando o ar de contrição observada nos corredores do presídio e assumindo uma atitude mais natural.

Uma primeira influência do programa sobre a política prisional já pode ser vista em Brasília mesmo. A construção dos novos presídios do Distrito Federal prevêem alas de treinamento, capacitação, oficinas de trabalho e salas de aula próximas aos conjuntos de celas e dos pátios onde ficarão os presos.

O programa tem como característica poder ser reproduzido em outras cidades e em outros sistemas prisionais que abriguem entre

88 400 e 600 presos. Há elementos sociais que pesam na possibilidade dessa implantação, como o desenvolvimento econômico das localidades e o vínculo que essas localidades tenham com a violência.

### Inovação

O processo de inovação apresentado no projeto já está de alguma forma contemplado na Lei de Execução Penal. Sob esse ponto de vista, portanto, o programa não traz novidades. Se, entretanto, olharmos o programa a partir do prisma da situação dos presos nos diversos estados brasileiros, há um enorme conjunto de lições a serem aprendidas. Há que se considerar que, no Brasil, a simples aplicação da lei pode ser um enorme avanço. Não nos faltam, em geral, instrumentos legais, faltam-nos instituições dispostas a avançar politicamente na solução de alguns problemas. Sob esse ponto de vista, a ação analisada é exemplar e inovadora.

O programa desenvolvido pela FUNAP-DF tem a característica de articular as diferentes ações promovidas pela instituição. Todas as atividades ali desenvolvidas têm como pano de fundo a perspectiva de que todos os presos têm condições de ser ressocializados, e de que essa é principal tarefa do sistema prisional. Em outras palavras, essa instituição e todos que ali trabalham, encontram-se entre aqueles que defendem que o papel pedagógico do sistema prisional não é estabelecer um clima de terror para servir de ameaça aos que delinqüem. Para a FUNAP-DF o aspecto pedagógico deve centrar-se na preparação do preso para sua reinserção social através do trabalho, da educação e da arte. Os funcionários que ali trabalham, contudo, trazem para dentro do presídio os preconceitos amplamente disseminados na sociedade, potencializados num ambiente de disputa, confronto e risco.

### Alteração da relação entre sociedade civil, cidadão e agentes públicos

Quando falamos do reconhecimento do trabalho da FUNAP, dois aspectos devem ser abordados. O primeiro deles é que a entidade consegue estabelecer vários convênios, preferencialmente com entidades públicas, quer da administração direta quer da indireta. Esses convê-



nios incluem tanto o fornecimento de produtos fabricados pelos presos quanto a oferta de serviços prestados pelos presos no próprio local da instituição contratante. Essa segunda categoria - quando os presos se deslocam para a entidade que os recebe - é firmada quase que exclusivamente com a administração pública. Como em Brasília não faltam entidades públicas, a FUNAP-DF não tem tido problema em arranjar ocupação para seus presos. Essa aparente aceitação do trabalho, entretanto, não se estende à população.

Um segundo aspecto que deve ser observado é que Brasília está, já há tempos, vivendo uma crise de violência muito característica daquela cidade. Ali, além da violência ligada à pobreza e às drogas, que se encontra em outras cidades médias e grandes brasileiras, há um outro tipo de violência, proveniente de camadas médias da população, que têm sua maior expressão nas disputas entre gangues de adolescentes e se caracteriza, historicamente, pela impunidade. Esse cenário contribui para a disseminação daquela corrente de pensamento que privilegia o aumento da repressão policial e reforça o preconceito social contra os “privilégios” para os detentos e de todas as políticas sociais de amparo a essa população.

### Conclusão

O programa desenvolvido pela FUNAP-DF representa claramente a defesa da visão de que os presos podem ser recuperados e que podem ser reintegrados à sociedade, dependendo, para isso, de uma postura mais humanitária do sistema carcerário. Todos seus integrantes e funcionários defendem hegemonicamente essa posição. Em contrapartida seria um erro colocarmos a administração do complexo penitenciário da Papuda na posição contrária a essa, isto é, na defesa de uma postura mais rígida e intransigente com os presos. Sua situação é mais complexa. O corpo de agentes penitenciários é mais heterogêneo e dele fazem parte todo tipo de indivíduos, desde aqueles que dividem com a FUNAP a posição da necessidade de integrar o preso à sociedade, até aqueles que defendem uma postura mais intransigente, passando pelos corruptos que permitem a entrada na pe-

90 nitenciária bebidas alcoólicas ou entorpecentes<sup>3</sup>. Apesar dessa heterogeneidade, merece registro que várias das medidas adotadas pela FUNAP tiveram apoio da administração da penitenciária.

É digno de nota, entretanto, que se estabeleça um programa de recuperação dos presos que não seja parte integrante dessa administração penitenciária. Há uma divisão clara entre as funções das duas estruturas: uma delas responsável pela guarda do preso e pela manutenção da segurança; outra, responsável pela integração futura desse preso à sociedade. Essa divisão de funções acaba estabelecendo uma característica dicotômica entre as duas estruturas de modo que a administração penitenciária acaba assumindo um papel exclusivamente de repressão, mesmo que essa não seja sua posição hegemônica, enquanto que a FUNAP assume um papel de exclusivamente reintegrador, como se não tivesse a preocupação da segurança. Essa dicotomia, ainda que falsa, assume muitas vezes características difíceis de serem administradas, como por exemplo, o fato de os agentes penitenciários não levarem alguns presos para as salas de aula, ou ainda, o fato de os professores monitores que ministram aulas para os outros presos não terem sido escolhidos pela FUNAP. Esse tipo de problema, e um dos principais obstáculos da FUNAP-DF, representa o sistema de favores e concessões estabelecido entre a vigilância da penitenciária e os presos.

Apesar dos problemas, é inegável que - segundo pesquisa realizada pela Vara de Execuções Criminais de Brasília<sup>4</sup> - os indicadores de qualidade do sistema penitenciário do Distrito Federal são melhores que os de outras localidades brasileiras; devendo-se isto, fundamentalmente, à atuação da FUNAP.

3. De acordo com a pesquisa da VEC 2,3% consomem álcool e 2,3% se envolveram em tráfico de drogas dentro da prisão.

4. Vide nota de rodapé n.º 2.

# Programa Mala do Livro bibliotecas domiciliares

DISTRITO FEDERAL

Veronika Paulics <sup>1</sup>

## Introdução

Nas cidades-satélites de Brasília, contra o céu intensamente azul, a poeira vermelha se ergue em redemoinhos. Umhas poucas crianças pequenas brincam nas águas que correm pelas ruas de terra. Onde estão as outras crianças desta quadra? Uma algazarra as delata: portão adentro de uma casa comum, crianças disputam a vez de ler em voz alta o livro que têm na mão. A alegria de descobrir histórias e mundos mágicos é orientada por uma mulher, que pode ser a mãe de qualquer uma (ou nenhuma) daquelas crianças. Quem é ela? É uma Agente Comunitária da Leitura, uma dona de casa que interrompe seu afazeres e se coloca a serviço da comunidade. E esta casa, onde a leitura deixou de ser o terror de tarefa escolar e se tornou um prazer, é uma das mais de 500 casas do Distrito Federal que acolheram uma biblioteca comunitária, e se diferenciam das outras casas por uma bandeira no portão onde se lê: *Mala do Livro*.

Segundo a coordenação do Programa da Mala do Livro<sup>2</sup>, “a ação gira em torno da idéia de trabalhar o livro como fator de agregação

1. Formada em Jornalismo. Está cursando o mestrado em Administração Pública e Governo na FGV. Atua no Movimento de Moradia da Região Sudeste da cidade de São Paulo e integra a equipe do boletim DICAS do Instituto Pólis.

2. Relatório Oficial para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

92 *sociocultural, conjugando iniciativas de diferentes áreas do Estado com a participação efetiva das pessoas, sobretudo das donas de casa, estudantes e grupos de terceira idade*". Quando se percebeu que as bibliotecas públicas só eram freqüentadas por quem morava no entorno e funcionavam como uma espécie de "depósito de livros", a proposta da Mala ganhou força por pulverizar as bibliotecas por todo o DF, tornando-as pólos irradiadores de cultura.

O Programa foi iniciado em 1990, quando Neuza Dourado, uma das bibliotecárias da Secretaria de Cultura do DF, começou a deixar sacolas de livros com algumas donas de casa de Samambaia, cidade-satélite do DF. As donas de casa assumiam a responsabilidade pelo controle do empréstimo e da devolução destes livros. Assim, as pessoas daquelas localidades, apesar de morarem distante das bibliotecas públicas, tinham acesso à leitura. De tempos em tempos, Neuza trocava os livros de acordo com os pedidos dos leitores. A idéia tomou força quando, em 1995, o governador Cristovam Buarque assumiu o projeto em seu programa de governo. De nove locais, passou-se a 70 e as sacolas foram substituídas por caixas-estante.

Em 1996, o decreto 17.927 instituiu oficialmente o programa de extensão bibliotecária denominado Mala do Livro – Biblioteca Domiciliar, sob responsabilidade da Secretaria de Cultura e Esporte, por meio da Coordenadoria do Programa de Biblioteca. Dentre outros objetivos do Mala do Livro, destacam-se: democratizar o acesso à informação, à cultura e à educação; apoiar e complementar os serviços oferecidos pelas bibliotecas públicas fixas e atuar como catalisador da promoção do livro e da leitura popular.

Em 1997, numa grande campanha promovida pelo Governo do Distrito Federal com o apoio dos meios de comunicação, da sociedade civil e de várias instituições públicas e privadas, a população doou livros, que foram recolhidos nos postos de gasolina. A equipe técnica do Programa e estudantes de biblioteconomia da Universidade de Brasília selecionaram os livros, que foram processados por menores infratores (penas leves). Os livros selecionados foram acondicionados em caixas-estante fabricadas por presidiários da Papuda. As caixas foram distribuídas aos Agentes Comunitários da Leitura, que são pessoas da co-

munidade que voluntariamente oferecem seu tempo livre e espaço em sua residência e recebem treinamento para desenvolver atividades de empréstimo de livros e de incentivo à leitura. Em julho de 1998, havia 509 Malas do Livro em funcionamento. A meta é instalar uma Mala do Livro em cada uma das 1000 quadras das cidades-satélites do Distrito Federal<sup>3</sup>.

Quando o Agente Comunitário recebe a caixa-estante em sua casa, cadastra os vizinhos interessados, e começa o empréstimo dos livros. Os livros podem ser levados para casa por um período de sete dias ou ser lidos e consultados ali mesmo. A cada dois meses o Agente recebe a visita da equipe técnica do Programa que, além de trocar o acervo, faz um levantamento do número de leitores e da quantidade de livros lidos.

#### A mala do livro na realidade do Distrito Federal

Quando se pensa no Distrito Federal, é a imagem do Plano-Piloto que primeiro vem à mente. Prédios arrojados, de arquitetura moderna e tudo planejado. Grandes extensões de grama, avenidas pavimentadas, prédios “certinhos”, setor de lojas, de hotéis, de diversão, o Lago Paranoá. Pode ser até que, muitas vezes, falar em Brasília signifique pensar em estar próximo do poder: Presidente e seus ministros, o Superior Tribunal Federal, o Congresso Nacional... A última coisa que se vai pensar, ao ouvir falar do Distrito Federal, é em ruas de terra, sem iluminação pública, sem infra-estrutura, sem equipamentos urbanos. E, no entanto, esta é a realidade de muitas das cidades-satélites, que acolhem cerca de 70% da população, em sua grande maioria jovens, adolescentes e crianças.

Esta realidade foi reforçada pela política do governo anterior (1991-1994), que distribuiu lotes para a construção de casas, sem prever infra-estrutura nem equipamentos necessários para a população que ali se estabeleceria. As cidades mais recentes – que têm pouco mais de cinco anos – são cidades-dormitório. Nem todas são próximas do Plano-Piloto e algumas chegam a distar 100 quilômetros da Esplanada dos Ministérios.

Se o saneamento básico estava sendo lentamente instalado, a edu-

3. As quadras são divisões geográficas que delimitam determinadas quantidades de residências. O número de pessoas que mora em cada quadra varia de localidade para localidade, mas pode-se considerar uma média de 2 mil pessoas.

94 cação e a cultura, normalmente consideradas produtos de luxo, estavam ainda mais relegadas. E milhares de pessoas, inclusive crianças, adolescentes e jovens não tinham o que fazer do seu tempo livre. Poucos tinham o hábito da leitura e era menor o número dos que incentivavam os filhos a ler.

Nas periferias, a escola não cobra exercícios nem pesquisas porque as bibliotecas inexistem ou ficam muito longe. E quanto mais a leitura vem associada à obrigação escolar, mais as crianças e os jovens afastam-na de seu cotidiano. A falta de leitura prejudica o desempenho escolar. A criatividade e a capacidade de resolver problemas abstratos não se desenvolvem. Se na infância e na juventude não se adquire o hábito de leitura, depois fica mais difícil formar um leitor.

Quando o Governo do Distrito Federal (GDF), com o apoio de vários grupos e, em especial, da Rede Globo, que tem altíssimos níveis de audiência, lançou a campanha de ampliação de um projeto que, mesmo incipiente, já dava bons resultados, ninguém teve como se opor ao Programa que se propunha levar a leitura para as regiões mais pobres do Distrito Federal e a resposta positiva de adesão veio de imediato: doações de livros e voluntários se candidatando. Só livreiros e editores reclamaram um pouco, alegando que suas vendas cairiam. Essa reclamação se mostrou, no entanto, infundada pouco tempo após iniciado o projeto.

A meta apresentada pelo GDF era colocar uma Mala do Livro em cada quadra do Distrito Federal e que cada uma das casas que recebesse a Mala se tornasse uma referência. Faixas nas portas passaram a identificar os locais das Bibliotecas Domiciliares. Dos 300 mil livros doados pela população, cerca de metade não pôde ser aproveitada. Dentre os livros doados, havia também obras raras e publicações especializadas. Estas foram entregues para a Universidade e para outras bibliotecas do Distrito Federal, em troca de obras de interesse mais geral e que se encaixassem nas classificações propostas para a Mala.

A campanha de doação “Ler é Legal” continua mesmo que não seja com tanta intensidade: há um telefone disponível para quem quiser fazer alguma doação e a equipe do Programa vai buscar os livros.

Os livros recebem apenas uma etiqueta colorida na lombada identificando a qual assunto pertencem, para facilitar na hora de serem

recolocados na estante. São organizados em quatro assuntos gerais:

- a) didáticos, de pesquisa, dicionários, gramática e leis federais e distritais;
- b) literatura brasileira;
- c) literatura estrangeira; e
- d) literatura infantil e infanto-juvenil.

Os livros foram assim selecionados para atender as necessidades de pesquisa escolar e para despertar crianças, jovens e adultos para o prazer de ler. Além disso, em cada caixa-estante há livros de receitas fáceis e outras informações úteis ao cotidiano, que servem para atrair principalmente as donas de casa. Além dos livros, as Bibliotecas Domiciliares recebem assinatura de revista e jornais. Os jornais são bastante lidos nas comunidades, principalmente pelos homens.

O público-alvo do Programa são crianças, jovens e adultos das comunidades de baixa renda, núcleos rurais ou desprovidas de espaços culturais. Atualmente há cerca de 509 Malas do Livro em funcionamento, atendendo cerca de 120 mil pessoas inscritas como leitoras. Em 1997 foram realizados 1.760.000 empréstimos de livros.

Os Agentes Comunitários da Leitura são selecionados a partir de sua disponibilidade e interesse em participar de ações com leitura. A meta é instalar mais 516 Malas do Livro em 1999, cobrindo, assim, todas as quadras do Distrito Federal. As inscrições são divulgadas pelos meios de comunicação, as pessoas interessadas se apresentam e são cadastradas. Oportunamente são contatadas para participarem de reuniões, nas quais o Programa é apresentado com mais detalhes. Só há exclusão de alguém se já houver uma Mala do Livro na mesma quadra. A idade dos Agentes Comunitários varia de 12 a 72 anos. Em sua maioria são donas de casa (85%) e jovens estudantes (15%).

O Mala do Livro tem um custo muito baixo. Os principais gastos são com compra de etiquetas coloridas, papel para imprimir as fichas dos leitores e o material de divulgação. Em 1998 houve, excepcionalmente, um gasto do Governo do Distrito Federal de 96 mil reais com a compra de livros novos para renovação do acervo e compra de dicionários. Os descontos das editoras chegaram a 86% em alguns casos. Houve também doação de livros novos por parte de editoras e autores.

## 96 As parcerias

Desde as primeiras idas de Neuza a Samambaia, deixando sacolas de livros para que as donas de casa os emprestassem aos vizinhos, incentivando a leitura, a principal parceria é com a sociedade civil. O que dá sustentação ao Programa são os Agentes da Leitura, que fazem um trabalho voluntário. Além de disponibilizarem suas residências para que a vizinhança tenha acesso aos livros e promoverem círculos de leitura, muitos destes agentes organizam festas, torneios de futebol e outros eventos em datas comemorativas, tendo um papel fundamental na organização dos moradores de suas quadras.

Com a consolidação do Programa, os Agentes Comunitários vão se tornando interlocutores da comunidade junto ao poder público.

As Bibliotecas Públicas mantêm reserva de livros e fichas de leitores<sup>4</sup> para atendimento às demandas mais urgentes do Programa em cada cidade, além de disponibilizar um servidor para acompanhar as Bibliotecas Domiciliares e promover a integração entre os leitores e as bibliotecas públicas.

Também foi a parceria com a sociedade civil que permitiu o funcionamento do Mala do Livro. Se fosse preciso comprar os 150 mil livros que compõem o acervo total do Programa, os custos se tornariam muito altos. E a “solidariedade cultural” não teria se concretizado.

Além desta parceria fundamental, o Programa conquistou outros apoios importantes.

Os meios de comunicação, por exemplo, “compraram” a idéia. A Rede Globo, a emissora de TV de maior audiência, cada vez que transmite alguma notícia sobre o Programa Mala do Livro, motiva várias pessoas a se candidatarem a ser Agentes. Para a campanha de doação de livros “Ler é Legal”<sup>5</sup>, esse apoio também foi decisivo. Para divulgar a existência das residências onde há Biblioteca Domiciliar continua sendo importante utilizar um instrumento de grande penetração como a televisão.

A campanha de doação de livros mobilizou o Sindicato dos Proprietários de Postos de Gasolina do DF, que colocou seus 220 postos de gasolina à disposição para servirem de postos de coletas.

Na fase de implantação, o Programa contou com a participação de

4. As reservas de livros são importantes para o rodízio do acervo entre as bibliotecas domiciliares de cada cidade. As fichas de leitores são importantes para que o Agente possa anotar o nome e o endereço do leitor e os livros que ele pega emprestado. Com a informatização do Programa, espera-se que se possa acompanhar a evolução das leituras.

5. Um trecho do texto da campanha “Ler é Legal”: “Você, que sabe da importância da convivência solidária e do hábito da leitura na formação da cidadania, não pode deixar de apoiar doando livros nas seguintes áreas: gramática; dicionários; livros didáticos; literatura brasileira, estrangeira e infantil; gibis.”



várias outras instituições. Construir as mais de 500 caixas<sup>6</sup> com o orçamento de que dispõe a Secretaria de Cultura não teria sido possível se não fossem o IBAMA, instituição pública, que doou madeira apreendida para a fabricação das caixas-estante; da FUNDAP – Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF, instituição pública que viabilizou a participação dos presidiários na confecção das caixas-estante na marcenaria do Presídio da Papuda<sup>7</sup>; e da CEB – Companhia Energética de Brasília, empresa pública que doou material para a confecção das caixas-estante (tinner, cola, parafuso, dobradiças etc.), uma perua Kombi para as visitas técnicas aos Agentes Comunitários e bandeirolas<sup>8</sup> para identificação das residências onde funcionam as Bibliotecas.

Outros apoios continuam sendo importantes no cotidiano do Programa:

- a) as Administrações Regionais participam na identificação e inscrição dos Agentes Comunitários da Leitura em cada localidade do DF;
- b) a Emater/DF inscreve Agentes Comunitários da Leitura e viabiliza a implantação do Programa na zona rural do DF;
- c) a Novacap, empresa pública, disponibiliza caminhões para a coleta dos livros nos postos de gasolina e cedeu um depósito para guarda e preparo técnico dos livros arrecadados, além de disponibilizar a sua marcenaria para os reparos necessários nas caixas-estantes; e
- d) a Fundação Abrinq para os Direitos da Criança, instituição privada, atua na capacitação de Agentes Comunitários da Leitura, para que sejam multiplicadores no incentivo à leitura, trabalhando de forma diferenciada por faixa etária e nível educacional dos usuários das Bibliotecas Domiciliares.

#### Pólos irradiadores de cultura

Os doze integrantes da equipe do Programa Mala do Livro têm formação variada: bibliotecário, professor de literatura, livreiro, arte-educador, mímico, promotor de eventos, secretário, motorista, professor primário. Junto com as 22 Bibliotecas Públicas do Distrito Federal, to-

6. O tamanho de cada caixa é 80 cm x 40 cm x 30 cm. Com dobradiça e oito rodinhas, um fecho e um cadeado. Elas são envernizadas e levam a logomarca *Mala do Livro* nas laterais. A coordenação do Programa avalia que o custo de cada caixa destas seria mais ou menos de R\$ 70,00.

7. A cada dia que os presos trabalham, sua pena é reduzida em três dias.

8. Estas bandeirolas são de plástico branco, medindo 60 cm x 90 cm, com a logomarca do Programa.

98 dos da equipe ajudam a organizar o acervo, treinam os Agentes e fazem as visitas técnicas. Nunca falta trabalho. Mas falta alcançar muitos dos objetivos propostos que são, segundo a coordenação do Programa:

- facilitar o acesso ao livro, à leitura, à informação;
- incentivar o gosto pela leitura;
- apoiar a educação formal e informal da população;
- promover o surgimento de multiplicadores culturais na população;
- promover o exercício da solidariedade e da cidadania;
- inserir a biblioteca no cotidiano das pessoas;
- incentivar a população ao hábito de pesquisa;
- popularizar a literatura, e
- capacitar multiplicadores culturais – Agentes Comunitários da Leitura – para o desenvolvimento qualitativo do Programa.

Para alcançar as principais metas que são envolver a população do Distrito Federal (1.821 mil habitantes) em atividades de leitura; implantar o Programa em mil quadras das cidades do Distrito Federal e núcleos rurais; e capacitar mil Agentes Comunitários da Leitura para o gerenciamento das ações culturais do Programa, será preciso muita doação de madeira, de livros e muitos voluntários.

A equipe acredita que até o final de 1999 as mil Bibliotecas Domiciliares deverão estar em funcionamento.

Além das Malas por quadra, já há algumas Malas especiais funcionando: literatura adaptada para zona rural; a do zoológico, especializada em bichos; as do Vale do Amanhecer, especializada em livros esotéricos; as que funcionam nos presídios. Também estão previstas Malas específicas sobre o cerrado, a cultura nordestina, e uma para deficientes visuais.

Em todas as Malas, mantém-se a presença de livros infantis e didáticos, para não perder a oportunidade de formar leitores desde pequenos.

#### Novo jeito de estar no mundo

Amparo era uma dona de casa como tantas outras de Santa Maria. Os filhos estudavam, o marido trabalhava e ela ficava em casa, cuidando das coisas. Sendo uma pessoa muito comunicativa, a professora de

um de seus filhos perguntou se ela já tinha ouvido falar do Mala do Livro e por que ela não se apresentava como voluntária.

Ela ligou para a Secretaria de Cultura. Como em sua quadra não houvesse uma Mala do Livro, Amparo foi convidada a fazer o curso de treinamento e a instalar uma Mala em sua casa. Dali em diante, sua vida virou de pernas para o ar. No começo, segundo ela mesma, era uma “empresadora” de livros. Na medida em que as crianças precisavam de ajuda para decifrar o que estavam lendo ou para fazer as pesquisas para a escola, Amparo foi sentindo a necessidade de voltar a estudar. Voltou a freqüentar a escola e lê os livros que tem em casa. Três vezes por semana organiza tardes de leitura com as crianças da vizinhança: cada criança escolhe um livro e o lê em voz alta. Depois, as outras crianças comentam o que ouviram. Desvinculada da escola, a leitura tornou-se um prazer e melhorou o desempenho escolar daquelas crianças.

Nas várias crises de falta de dinheiro, Amparo já pensou em procurar emprego, mas o Programa Mala do Livro a apaixonou. Já organizou o time de futebol da quadra, que disputou um torneio com o time de outra quadra, que também se juntou em torno de outro Agente Comunitário de Leitura. Além disso, organiza tardes de conversa sobre determinados temas, como a Aids, por exemplo, e as crianças conversam, lêem e desenham sobre o tema. Quando recebe visitas técnicas, além da troca dos livros do acervo (criança quer ver sempre novos livros), ela reclama da falta de papel e material de desenho para as crianças.

Como Amparo, outras mulheres, donas de casa, descobriram um mundo novo ao se tornarem Agentes Comunitários da Leitura. Quando participam de cursos, seus horizontes vão se abrindo. Há casos de Agentes que fizeram, por si mesmas, campanhas de doação de livros e na garagem de casa, além da Mala, há uma estante cheia de livros, mesa e cadeiras para quem quer pesquisar.

As que já tinham alguma liderança tornaram-se também uma fonte de referência do bairro em direção ao poder público e do poder público em direção ao bairro. Informações e reclamações têm canal de idas e vindas.

Para os jovens, a relação com a Mala do Livro é um pouco diferente. Como em sua maioria são estudantes, precisam estabelecer horári-

100 os de atendimento ao público. Onde os Agentes são jovens, mais jovens participam da Mala do Livro. Como estes jovens, em geral, também já têm alguma liderança em sua quadra, ser Agente Comunitário da Leitura fortalece ainda mais esta liderança.

O Programa não prevê a remuneração dos Agentes. Quando muito, pensa-se em isenção de taxas de água e luz para os voluntários que disponibilizam suas casas para ser Bibliotecas Domiciliares. Para o Secretário da Cultura, Hamilton Pereira, é importante caracterizar o voluntariado. Se o Programa começar a pagar salário, por mais baixo que seja, perverte o caráter da solidariedade e pode ser encarado de forma clientelista, com falseamento do horário de funcionamento e dos dados, por exemplo. E não é este o objetivo. Fortalecer a cidadania é o objetivo principal – tanto de quem doa os livros que já não usa, como de quem doa seu tempo livre para a comunidade quanto de quem descobre o prazer de ler e se torna capaz de descobrir um novo jeito de estar no mundo, com solidariedade.

Além disso, é preciso levar em consideração que ser Agente Comunitário da Leitura permite ao cidadão, por um lado, manter um contato direto com o poder público, recebendo informações e encaminhando suas demandas e, por outro lado, para muitos ser Agente é também um jeito de servir à comunidade e, ao mesmo tempo, ter acesso a muitos livros. Na maioria das casas, a caixa-estante do Programa Mala do Livro ocupa um lugar de destaque, preservado com carinho da bagunça do cotidiano, mas sem deixar de estar envolvido por este mesmo cotidiano.

#### Um programa barato

Desde que foi oficializado em 1996, o Programa, sendo parte da Secretaria de Cultura e Esporte, conta com uma verba do orçamento do DF. Como a maioria das ações envolve a participação da sociedade civil e o apoio de várias instituições, o pouco dinheiro disponível rendeu muito.

A equipe é pequena. Só há um carro. As caixas e os livros são doados. As pessoas voluntárias são o recurso mais importante do Programa.

O que exigiu maior investimento foi a aquisição de livros. Poucas pessoas doam livros infantis e são as crianças que mais demandam livros: se um adulto leva uma semana lendo um livro, há crianças que lêem três livros em um dia. E querem ler outros. Mas também para o acervo de livros para adultos, foi preciso investir recursos. Uma das formas de atrair o leitor adulto é apresentando o *best-seller* que está sendo divulgado nos grandes meios de comunicação. E como Programa precisaria de cerca de 500 exemplares, seria necessário dispor de muita verba. Trocar o acervo a cada dois meses é uma alternativa para resolver este problema: compra-se 100 exemplares de um livro novo. Mas ainda assim...

Em 1998, o Programa empregou, excepcionalmente, R\$ 96 mil para renovação do acervo. As doações e as altas porcentagens de desconto oferecidas pelas editoras permitem que o Programa continue existindo.

#### Adaptabilidade

Pela sua simplicidade, o Programa Mala do Livro pode ser adaptado em praticamente qualquer lugar. Em cidades muito pequenas, mesmo onde houver uma biblioteca pública ao alcance da maioria da população, as bibliotecas domiciliares seriam uma outra forma de trazer o livro e o prazer da leitura para o cotidiano das pessoas.

Algumas experiências parecidas já foram levadas adiante por ONG, como a Fé e Alegria, que montou nove bibliotecas comunitárias na periferia da cidade de São Paulo, ou por prefeituras, com o ônibus-biblioteca ou caixas de livros que vão até os alunos da rede pública ou mesmo até os bairros.

A grande diferença apresentada pelo Mala do Livro é o fato de estar na casa de uma pessoa que é (ou vai se tornando) liderança na comunidade, abrindo canais de comunicação direta entre o poder público e a população. Além disso, o fato de se montar uma rede de Agentes Comunitários da Leitura permite investir na formação destes Agentes e, com as visitas das equipes às casas, pode-se garantir um mínimo de controle para que estes livros estejam realmente sendo colocados à disposição da comunidade.

102 A dificuldade de adaptação pode estar na forma de se conseguir os livros. Nem todas as cidades conseguiriam reunir uma quantidade suficiente de livros numa campanha de doação. Mesmo no Distrito Federal, se a campanha tivesse que ser feita apenas na cidade-satélite onde se montaria a Mala do Livro, talvez fosse difícil conseguir livros, em quantidade suficiente.

#### Vantagens e fraquezas

O que mais chama a atenção no Programa Mala do Livro é a sua simplicidade. Há milhares de teses acadêmicas e teorias populares, tratando de descobrir o porquê de o brasileiro ler pouco. Poucas argumentam que brasileiro lê pouco porque tem pouco acesso ao livro. Poucas também conseguem concluir que este acesso não se resolve com a instalação de uma biblioteca pública por município. Se o leitor não vai à biblioteca, a biblioteca se torna um simples depósito de livros. É preciso que o livro vá ao leitor e se apresente a ele, com seus mil encantos, com suas mil possibilidades de descoberta do mundo. E o Programa Mala do Livro traz o livro – objeto inacessível e quase sagrado no imaginário popular – para dentro das casas e da vida das pessoas.

Outro aspecto que chama a atenção é ninguém ser contra o Programa. Alguns editores e livreiros chegaram a alegar que com um projeto destes suas vendas cairiam. Sem muito esforço, ficou provado que investir na formação de novos leitores, principalmente nas periferias, onde em geral ninguém compra livros, faria com que aumentasse, pelo menos em tese, a venda de livros.

O Programa, especialmente levando em conta a forma como foi implantado no Distrito Federal, conseguiu uma parceria muito importante entre o poder público e vários setores da sociedade civil. A doação de livros e a vontade de ser um voluntário da Mala, o trabalho dos presidiários e dos meninos infratores que cumprem penas leves e o apoio maciço dos meios de comunicação e dos formadores de opinião deram ao Programa um ar de “mutirão da leitura”, de tal forma que, hoje, as bandeiras identificando as residências onde há uma Biblioteca Domiciliar são reconhecidas por uma grande parcela da população.

Apesar de tantos aspectos positivos, o Programa tem algumas fraquezas. Uma delas é a dificuldade de ser implantado em duas situações específicas: na zona rural e nos prédios de apartamentos. Nas zonas rurais pela distância entre as residências, o que descaracteriza a força do programa que é “ter uma biblioteca perto de casa”. Já nos prédios de apartamentos, o acesso fica dificultado pelas inúmeras barreiras (grades, interfonos, elevadores e escadas), que precisam ser transpostas até se chegar ao livro – e também da ausência de espaços que possam ser disponibilizados para a comunidade.

Embora o Programa tenha sido pensado para trabalhar com a população em geral, ele tem muita facilidade para atrair crianças, adolescentes e idosos. No entanto, dificilmente consegue despertar a atenção e o entusiasmo de jovens e adultos. Os jornais e os livros de receita chegam a atrair homens procurando emprego e mulheres buscando solução para seus problemas cotidianos. Mas nem por isso estes chegam a descobrir a leitura como uma atividade prazerosa, seja pela falta de tempo, seja pela tensão permanente associada à procura de emprego ou “bicos”. E os jovens são uma categoria à parte: se não desenvolveram o hábito da leitura na infância ou adolescência, a juventude com suas tantas preocupações, angústias e ansiedade não é um tempo exatamente propício para que este prazer seja descoberto. Além do que, se a extensão do ambiente familiar é interessante para crianças, adolescentes e idosos, não é um ambiente que atraia a juventude.

O acompanhamento simultâneo do que lê cada um dos freqüentadores da Mala do Livro e também o acompanhamento do desempenho escolar não é tão fácil quanto em princípio se supôs. Os Agentes da Leitura precisariam de uma formação especializada para conseguir acompanhar o desempenho escolar e também para entender se está havendo uma mudança nos hábitos dos leitores ou não. Onde há menos leitores inscritos, o Agente consegue perceber se um leitor deixou de vir ou se só está lendo gibis, podendo até conversar com o leitor e propor novas alternativas. Mas onde há mais leitores inscritos, isso se torna bastante difícil.

De qualquer jeito, é um Programa que foi assumido pelas pessoas, sobretudo pelas donas de casa. E o ciclo que se inicia, por um lado,

9. Texto de Hamilton  
Pereira (Pedro Terra)  
no material de  
divulgação do  
Programa Mala do  
Livro.

com a doação da madeira apreendida pelo IBAMA, passando pelos detentos que constróem as caixas, e, por outro lado, com a doação de livros que estavam sem utilidade nas casas das pessoas e os agentes que se dispõem a servir a comunidade, completa-se nas minibibliotecas públicas de cada quadra. *“Gera-se, ali, naquelas casas, um espaço de exercício singular de cidadania e uma dinâmica de busca de conhecimento por meio do livro. Em torno desta iniciativa constituem-se novas lideranças comunitárias, novos mecanismos de socialização e de ação coletiva. Em síntese: democratiza o livro. Populariza o livro. Prepara leitores. Produz cidadãos.”*<sup>9</sup>

No final da tarde, sob o céu intensamente azul do Distrito Federal, mais do que crianças fazendo algazarra enquanto contam histórias umas para as outras, são cidadãos se forjando na descoberta da beleza do mundo ao qual têm direito.



# Programa de Fomento a Pequenos Negócios

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Luis Mario Fujiwara<sup>1</sup>

## Introdução

Na data de 23 de maio de 1535, domingo do Espírito Santo, alguns portugueses chegaram a um pedaço de litoral na costa sudeste do Brasil. Naquela época destacava-se na paisagem, além da exuberante beleza da mata virgem, a existência de pequenas roças, que os índios tupis originários da região chamavam de capixabas. Passados 463 anos a paisagem da região modificou-se completamente. Daquela cena da chegada dos portugueses, restam ainda os vocábulos Espírito Santo e capixaba, respectivamente a designação do estado e dos ali nascidos.

Com uma área de 46.184 km<sup>2</sup> e uma localização geográfica privilegiada, o Espírito Santo apresenta estatísticas econômicas e sociais bastante favoráveis, se comparadas com os índices de outros estados brasileiros de regiões menos favorecidas, como pode ser observado na tabela abaixo.

1. O autor graduou-se em Administração Pública pela UNESP de Araraquara. Atualmente cursa o Mestrado em Administração Pública e Governo na EAESP – FGV, além de desenvolver atividades de pesquisa junto ao Núcleo de Publicação e Pesquisa da FGV e junto ao Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Fundação Ford.

Quadro Comparativo de Indicadores Econômicos e Sociais

|                               | Brasil | Espírito Santo | Região Norte | Região Nordeste |
|-------------------------------|--------|----------------|--------------|-----------------|
| Expectativa de vida em anos   | 66,3   | 71,4           | 68,4         | 59,1            |
| Analfabetismo de adultos em % | 20,1   | 18,0           | 24,6         | 37,6            |
| População urbana em %         | 75,5   | 74,0           | 57,8         | 60,7            |
| IDH – ONU <sup>2</sup>        | 0,797  | 0,816          | 0,706        | 0,548           |

FONTE: ALMANAQUE ABRIL 98

2. O Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador utilizado pela ONU para medir o nível de desenvolvimento de um país ou região. Para sua formulação, utilizam-se estatísticas relativas ao PIB *per capita*, esperança de vida e escolaridade, dentre outros. Para a ONU um IDH superior à 0,800 caracteriza um alto desenvolvimento humano.

3. Conforme estimativa do IBGE divulgada no jornal "A Tribuna" de 30/04/1996.

Apesar destes números representativos, grande parte dos habitantes do Espírito Santo ainda se encontram em situação de risco social, principalmente no interior e na região periférica da Grande Vitória, onde a qualidade de vida assemelha-se muito mais à existente nos estados do Norte e Nordeste brasileiros do que à dos estados do Sudeste. Problemas como concentração de renda, desemprego, miséria, fome, pobreza e subdesenvolvimento ainda fazem parte do cotidiano do Espírito Santo.

Dentre os problemas sociais, o desemprego tem ocupado um lugar privilegiado, tanto no imaginário popular como na agenda política brasileira. Segundo pesquisas veiculadas nos principais jornais do país, o desemprego ocupa o primeiro lugar dentre as preocupações dos eleitores com quase 50% das citações. No Espírito Santo, não é diferente. Em 1996, existiam cerca de 267 mil desempregados no estado<sup>3</sup> e a tendência era de crescimento deste número, o que efetivamente ocorreu após a adoção de medidas macroeconômicas restritivas por parte do Ministério da Fazenda em função da crise asiática.

À luz desta contextualização e da problemática da geração de emprego e renda no país, o presente relatório pretende elucidar diversos pontos pertinentes à atuação do poder público capixaba no enfrentamento da questão da pobreza e do desemprego.

O que se pretende neste artigo é analisar o PROPEN – Programa de Fomento para Pequenos Negócios, programa de geração de emprego e renda implantado no estado do Espírito Santo. Inicialmente, será analisado o PROPEN em linhas gerais; posteriormente serão feitas outras análises que dizem respeito a características mais específicas e a particularidades desta política pública, como, por exemplo, sua

operacionalização e as parcerias realizadas. Serão também enfocados o desenvolvimento e a aplicação do programa nos municípios da Grande Vitória e em Conceição da Barra, no norte do estado - exemplos estes que mais ressaltam aspectos emblemáticos dos resultados e objetivos atingidos pelo programa. Serão ainda analisados os resultados, as inovações e a replicabilidade de tal política pública.

#### Caracterização: um programa para pescadores e trabalhadores informais

O PROPEN – Programa de Fomento para Pequenos Negócios - é um programa de microcrédito, voltado à geração de emprego e renda no estado do Espírito Santo. Trata-se de um programa de financiamento, com limite individual de operação de R\$ 3.000,00, juros pré-fixados em valores menores que os de mercado e até 30 meses para amortização. A exigência de garantias limita-se a um avalista com renda comprovada de até três vezes o valor da prestação a ser contratada.

O PROPEN - idealizado pelo ex-governador do Espírito Santo, Vitor Buaziz, como sendo um de seus compromissos de campanha<sup>4</sup> - surgiu justamente como uma resposta do governo às demandas da população marginalizada, que não encontrava condições de inserção no mercado de trabalho formal. Em seu início, o PROPEN foi implantado em parceria com a prefeitura de Vitória. A urbanização das áreas de mangue no bairro de São Pedro gerou um grave problema social: era do mangue que diversos catadores de caranguejo tiravam seu sustento. A prefeitura buscou, então, treinar os catadores de caranguejo para a realização de outras atividades profissionais. Após o treinamento, estas pessoas necessitavam de apoio financeiro para iniciar suas atividades, o que foi resolvido pela concessão de financiamento via PROPEN.

Implantado em 1995, o PROPEN tem por principal objetivo “*possibilitar a melhoria de vida do cidadão capixaba, através da geração de emprego e renda, segundo diretrizes estabelecidas pelos governos estadual e municipal*”<sup>5</sup>. Com subprogramas específicos para o setor informal e para o setor de pesca artesanal da economia capixaba<sup>6</sup>, o PROPEN busca solucionar o problema do desemprego dos trabalha-

4. No final da década de 80, o BANDES trabalhou durante um curto período de tempo com financiamentos para o setor informal, o PROMIN como era chamado o programa, pode ser citado também como fonte de inspiração para o PROPEN mantidas as devidas proporções.

5. Conforme documentação enviada pela coordenação do programa.

6. Na verdade, trata-se de um programa mais amplo que financia com taxas de juros subsidiados não só pescadores e o setor informal da economia capixaba, mas também pequenos produtores rurais (PROPEN/ Procampo), profissionais liberais recém formados (PROPEN/Meu primeiro negócio), ex-funcionários públicos (PROPEN/ Financiamento aos ex-servidores públicos da administração direta e indireta), micro e pequenas empresas (PROPEN/MIPEQ) e unidades produtivas localizadas em presídios (PROPEN/ Ressocialização). Neste artigo, o foco privilegiado serão os “braços” do PROPEN que trabalham com o setor informal e a pesca artesanal, por terem sido estes os selecionados no ciclo de premiação de 1998 do Programa de Gestão Pública e Cidadania.

108 dores excluídos do setor formal da economia, além de marginalizados nos âmbitos político e social.

Em seu início, o PROPEN surgiu como instrumento de financiamento para trabalhadores do setor informal, com uma dotação de R\$ 100 mil oriunda do FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo<sup>7</sup>. Durante certo período, o principal obstáculo à efetivação desta política pública era a incidência do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, que praticamente inviabilizava a operação em vista dos valores envolvidos<sup>8</sup>. Com a redução da alíquota a zero, o programa tomou novo fôlego. Cerca de alguns meses depois, diante da grande procura registrada pelo PROPEN/SEIN, o BANDES criou o PROPEN/PRÓ-CANOA, que funcionava nos mesmos moldes do setor informal e com uma dotação inicial de R\$ 1 milhão do governo do estado, que após dez anos voltava a financiar o setor pesqueiro.

De sua implantação (1995) até 1998, o PROPEN realizou através desses dois subprogramas 2.627 operações de crédito, gerando 5.518 empregos diretos com um montante de cerca de R\$ 7 milhões empregados<sup>9</sup>, recursos estes oriundos do próprio BANDES e do FUNRES<sup>10</sup>. Na tabela abaixo visualizam-se de forma sucinta as peculiaridades e compatibilidades desses dois subprogramas do PROPEN.

TABELA II  
Caracterização do PROPEN – Setor Informal e Pró-canóa

|                            | SEIN   | PRÓ-CANOA   |
|----------------------------|--|---|
| <b>Objetivos descritos</b> | - melhoria de vida do cidadão<br>- geração de emprego e renda<br>- preservar e fortalecer o conceito de cidadania                        | - melhoria de vida do cidadão<br>- geração de emprego e renda   |
| <b>Público-alvo</b>        | Pessoas físicas que atuam no setor informal sem vínculo empregatício que proporcione rendimentos superiores a 5 salários-mínimos mensais | Pescadores profissionais e pequenos armadores, preferencialmente participantes de associações ou cooperativas |
| <b>Exigências</b>          | Residir no Espírito Santo há mais de 12 meses e documentação pessoal   | Documentação pessoal e profissional de pescador   |
| <b>Itens financiáveis</b>  | Instalação física, equipamentos novos e usados e capital de giro (até 20% do investimento fixo)  | Reforma e aquisição de cascos e motores (novos ou usados), aquisição de materiais de pesca e navegação        |

7. As empresas domiciliadas no estado podem deduzir a favor do FUNRES até 33% do Imposto de Renda devido. O estado, em contrapartida, colabora com 5% do ICMS. As empresas recebem certificados de investimento que as habilitam a adquirir ações do referido fundo em leilões periódicos, realizados através da Bolsa de Valores Minas – Espírito Santo – Brasília. O fundo aplica seus recursos em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico local, sob a forma de debêntures, em sua maior parte conversíveis em ações, constituindo-se em importante fonte de recursos para viabilizar investimentos privados no estado. Fonte: Governo do Estado / Espírito Santo – A estação do terceiro milênio – Potencialidades para Investimentos. 1998.

8. Nessa época, o IOF era de 18%, o que para operações de R\$ 1.500,00 significava um imposto de R\$ 270,00. A isenção de IOF foi obtida após negociação realizada pelo então Diretor Operacional do Bandes, Guilherme Lacerda junto a entidades federais

9. Os números citados têm como fonte material promocional do BANDES. Em outros documentos do programa, os números citados são diferentes.

10. Existe um projeto desenvolvido com o município de Cachoeiro do Itapemirim, para o qual a prefeitura entra com 50% dos recursos para formação do fundo de empréstimos.

|                          | SEIN   | PRÓ-CANOA  |
|--------------------------|--|--|
| <b>Carência</b>          | Até 3 meses  | Até 6 meses  |
| <b>Amortização</b>       | Até 21 meses   | Até 24 meses   |
| <b>Juros</b>             | TJLP + 6% ao ano   | TJLP + 6% ao ano   |
| <b>Limite de crédito</b> | De R\$ 200,00 a R\$ 3.000,00   | De R\$ 200,00 a R\$ 3.000,00   |
| <b>Garantias</b>         | Fiador com rendimento<br>equivalente a três vezes o<br>valor da prestação assumida | Fiador com rendimento<br>equivalente a três vezes<br>o valor da prestação assumida |

### Operacionalização: convênios e parcerias

Além do papel central desempenhado pelo BANDES na implantação desta política, outras organizações desempenham papel preponderante: são os gestores técnicos.

Gestores técnicos são entidades públicas conveniadas ao BANDES que fazem a intermediação entre o banco e o beneficiário do crédito. São os gestores técnicos que encaminham os candidatos ao financiamento para o banco, o qual, após averiguar as reais condições sociais e técnicas do proponente ao financiamento, realiza a contratação do crédito.

Estas organizações garantem o caráter integrado do programa, atuando em áreas e locais em que geralmente o poder público encontra-se ausente. A atuação dos gestores técnicos tem de ser destacada principalmente pelo caráter social de seu trabalho. É na seleção e encaminhamento para o BANDES, no corpo a corpo com a população mais pobre, que os gestores criam vínculos pessoais com os beneficiários do programa.

Estes vínculos facilitam o trabalho dos gestores que, estando mais próximos da população em situação de risco social, acabam por ter melhores condições de decidir acerca da real necessidade do financiamento a ser contratado, além de gerar uma relação de confiança e de parceria com o tomador, o que facilita as atividades pós-liberação do dinheiro.

Não se propõe apenas uma solução paliativa de geração de emprego via aumento do gasto público com empréstimos subsidiados; mas, sim, levar renda e desenvolvimento para locais socialmente desprivilegiados de forma duradoura, pela capacitação profissional do público-alvo via realização de treinamentos e de um trabalho psicossocial de fortalecimento da estima pessoal e do conceito de cidadania. É isto que acentua o caráter da atuação integral e multidisciplinar dos gestores técnicos. São gestores técnicos do PROPEN (setor informal e pró-canoa) as seguintes entidades parceiras:

- SINE – Sistema Nacional de Emprego. O SINE é um programa do Ministério do Trabalho executado em parceria com o governo do Espírito Santo por intermédio da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania. O SINE tem entre suas atribuições principalmente serviços vinculados à geração de emprego e renda. No caso específico do PROPEN, o SINE é um dos gestores técnicos que mais atua, tanto na região metropolitana da Grande Vitória como também no interior do estado;

- FAS – Fundação de Assistência Social. A FAS é uma fundação ligada à primeira dama do estado do Espírito Santo. Ao contrário do que normalmente ocorre neste tipo de entidade, a FAS elabora suas atividades de forma coerente com as políticas sociais do governo capixaba, funcionando como um braço de apoio à Secretaria de Ação Social. Deve-se destacar o fato de que o trabalho realizado não possui um caráter assistencialista. No caso do PROPEN, a FAS participa dos programas de capacitação e treinamento realizados;

- EMATER – a EMATER é uma empresa mista vinculada aos governos estaduais, geralmente às Secretarias de Agricultura dos estados brasileiros. No caso específico de Conceição da Barra, o trabalho é realizado em função da pesca, mas em outros locais do estado trabalha-se a questão agrícola, desde cursos técnicos até amparo científico e tecnológico de ponta;

- Prefeituras Municipais – as prefeituras municipais envolvidas são as dos municípios de Cachoeiro do Itapemirim, de São Mateus e de Vitória, onde se desenvolveu o projeto-piloto. Como gestores técnicos, as prefeituras possuem uma atuação diferente dos demais gestores por sua atuação social junto a comunidades carentes, o que ocorre geralmente por intermédio das Secretarias de Ação Social. Além da realização dos trabalhos de análise e acompanhamento, no caso de Cachoeiro de Itapemirim, o município contribui com 50% dos recursos para a formação do fundo de empréstimos, reforçando a relação de parceria, de co-responsabilidade operacional e financeira. Neste caso, configura-se o chamado Banco do Povo, funcionando como um novo arranjo institucional, ainda em observação, que deverá ser implantado em outros locais.

A operacionalização do programa engloba os diversos atores sociais acima citados. Ao BANDES cabe o papel de analista de crédito e aos gestores técnicos cabe o papel de agente de crédito. Conforme levantamento do BANDES, o processo inteiro ocorre em quatro fases distintas de foco analítico, resumidas a seguir:

1. análise básica - consiste na análise dos dados cadastrais do cliente e fiador, incluindo a renda deste;
2. análise técnica - cujo objetivo é analisar a coerência do projeto formulado pelo cliente, incluindo o planejamento, os orçamentos e os cronogramas apresentados;
3. análise econômica-financeira - que busca verificar as condições de mercado, e a viabilidade econômica para adequar o crédito contratado à capacidade de pagamento do cliente;
4. resultado da análise - onde se possibilita a visão integrada do empreendimento e conseqüentemente a emissão de um parecer conclusivo.

As fases primeira e quarta são basicamente de responsabilidade do BANDES, enquanto analista de crédito; já as fases segunda e terceira são de responsabilidade dos gestores técnicos, enquanto agentes de crédito. Estas análises compreendem todo andamento do processo de liberação do crédito, que se constitui de nove fases distintas:

- entrevista realizada pelo gestor técnico com o proponente, para saber suas reais pretensões e dotar-lhe do conhecimento necessário acerca das linhas gerais do programa. Nesta fase, procede-se ao preenchimento das fichas de cadastro e de solicitação de apoio financeiro;
- elaboração do relatório de análise pelos gestores técnicos, para que se avaliem as características econômicas e técnicas do projeto a ser realizado;
- envio dos documentos e do relatório de análise para o BANDES;
- regularização de problemas cadastrais existentes;
- liberação do contrato para assinatura;
- envio do contrato pelo gestor técnico ao proponente;
- assinatura do contrato pelo proponente;
- liberação do recurso;
- recebimento do cheque.

112 Além dos já mencionados, outros atores sociais desempenham papel importante na implantação do programa. São entidades que possuem ligações indiretas com o PROPEN, como é o caso do SEBRAE<sup>11</sup> que fornece cursos e treinamentos, e de diversas secretarias municipais que atuam conjuntamente com o PROPEN. Cada operação realizada possui parceiros específicos, como, por exemplo, a Singer e outras empresas privadas envolvidas em projetos distintos.

### Setor informal na periferia da Grande Vitória

Diversas pessoas da periferia da Grande Vitória tomaram empréstimos do PROPEN. São financiamentos que as auxiliaram a obter o mínimo necessário para o sustento de suas famílias e manutenção de suas atividades profissionais.

Foram visitadas pelo autor na região da Grande Vitória diversos empreendimentos, desde uma banca de jornal, até floriculturas, oficinas de costura e lanchonetes. Em todos os casos, houve atendimento preliminar realizado pelos gestores técnicos, os quais auxiliaram os proponentes na preparação do projeto de financiamento e da documentação exigida e, posteriormente, na liberação do crédito, no acompanhamento da implantação ou reforma do empreendimento.

De modo geral, a grande qualidade citada pelos tomadores é a facilidade de obtenção e liberação do crédito, além das condições de pagamento. Os beneficiários elogiam o programa e mostram-se bastantes satisfeitos com o apoio financeiro, mas também apresentam suas críticas. Nas visitas realizadas pelo autor na Grande Vitória não ficou patente a realização das atividades de capacitação e de apoio técnico, mas confirmou-se o estreito relacionamento entre os beneficiários e os agentes de crédito (gestores técnicos) nos processos de contratação do crédito e de acompanhamento da implantação do projeto de investimento.

### Cooperativas das costureiras em Braço do Rio<sup>12</sup>

Braço do Rio é um distrito do município de Conceição da Barra com cerca de 8.000 habitantes. Trata-se de uma pequena vila que concentra 90% de sua população na área urbana. Isto ocorreu porque a Aracruz Ce-

11. O SEBRAE busca trabalhar juntamente com a prefeitura de Vitória a questão do espírito empreendedor das pessoas, como uma forma de combater políticas excessivamente assistencialistas. Para tanto, dá cursos de habilidades específicas e de habilidades gerenciais básicas para pessoas com perfil empreendedor, que são posteriormente encaminhadas ao PROPEN.

12. As informações aqui divulgadas têm como base o depoimento dos trabalhadores envolvidos na Cooperativa das Costureiras e dos moradores locais.



lulose, ao promover a cultura da cana-de-açúcar e do eucalipto em 90% da área total do distrito, retirou as pessoas do setor rural, levando-as para os assentamentos urbanos. Posteriormente, ao mecanizar sua produção, a Aracruz gerou uma massa de desempregados. A esta conjuntura já devastadora, somam-se outros dois fenômenos sociais. O primeiro diz respeito à sazonalidade da cultura da cana-de-açúcar e do corte do eucalipto. O outro é o número elevado de famílias chefiadas por mulheres, seja pelo fato de os maridos estarem desempregados, seja pelo fato de terem partido em busca de melhores condições de emprego.

Graças ao PROPEN, viabilizou-se nessa localidade uma cooperativa de costureiras, que atualmente emprega 56 pessoas, das quais a maioria eram trabalhadoras volantes no corte de cana-de-açúcar. Há, ainda, cerca de 20 outras pessoas indiretamente empregadas em atividades que vão do transporte da mercadoria até a serigrafia. Com uma capacidade de produção de 20.000 peças, a cooperativa tem exportado sua produção para outros estados.

A grande inovação da cooperativa das costureiras é ser o projeto-piloto da utilização do aval solidário<sup>13</sup> no PROPEN. Em relação à renda a expectativa é de gerar cerca de um salário-mínimo livre por mês, já descontado o valor da prestação a ser paga.

A Singer também envolveu-se no projeto ao vender os equipamentos e estimular a produção, orientando e treinando as costureiras, que já haviam feito cursos no SENAC.

Esta preocupação com a formação e a educação da mão-de-obra destaca o caráter social do projeto, que exige que as cooperadas sejam alfabetizadas, o que está levando grande parte das costureiras a voltar aos estudos para concluir o primeiro ou até mesmo o segundo grau. Também foram providenciados os documentos que as costureiras não possuíam, além de se trabalhar a auto-estima e o sentimento de cidadania dessas pessoas.

#### Pescadores em Conceição da Barra<sup>14</sup>

Em Conceição da Barra, o desemprego está atingindo níveis alarmantes. No caso específico da pesca, três grandes indústrias fecha-

13. Trata-se de modelo já adotado em outros países, pelo qual se formam grupos de aval que se responsabilizam conjuntamente pelo empréstimo individual de cada um de seus membros. Se uma das pessoas estiver inadimplente, nenhuma poderá obter financiamento, o que leva a um controle e compromisso maior por parte dos tomadores.

14. As informações aqui divulgadas têm como base o depoimento dos pescadores envolvidos e dos moradores locais.

114 ram, gerando uma grande massa de desempregados, colocando cerca de 200 famílias em situação de risco social. Só em Conceição, são cerca de 2.000 pescadores para trabalhar em somente 100 barcos. A maioria dos pescadores acaba desempregada ou trabalhando no processamento do pescado.

Estes pescadores artesanais dependem de seus pequenos barcos para retirar o sustento da família. Em 1996, existiam 10.000 pescadores cadastrados no estado do Espírito Santo, dos quais cerca de 50% estavam com suas embarcações sem condições de navegabilidade<sup>15</sup>.

O PRÓ-CANOA vem emprestando recursos para a reforma dos barcos, gerando emprego e renda. Até março de 1998, haviam sido favorecidos 73 pescadores de Conceição da Barra, o que gerou cerca de 200 empregos diretos no manejo da embarcação e mais cerca de 350 empregos temporários no processamento do pescado.

15. Conforme depoimento do Sr. Jaime de Oliveira Silva, presidente da Câmara do Setor Pesqueiro capixaba, ao jornal "A Gazeta" de 27/09/1996.

À EMATER, na qualidade de gestora técnica, cabe auxiliar os pescadores tanto na obtenção do empréstimo, como também promovendo treinamento e capacitação, através de cursos sobre pesca, equipamentos e motores marítimos etc.

A iniciativa do BANDES não pode ser encarada como a solução da problemática do emprego em Conceição da Barra. O importante, contudo, é que o financiamento para pescadores é mais uma alternativa para esta atividade, que não possui condições de sobrevivência por muito mais tempo, frente à pesca automatizada realizada em alto mar, caso sejam mantidas as atuais condições de trabalho.

#### Inovações, resultados e replicabilidade

O PROPEN é inovador em vários aspectos. Ao incorporar ao universo de tomadores de empréstimos os trabalhadores oriundos do setor informal e da pesca artesanal, o PROPEN inova por possibilitar que segmentos da sociedade geralmente excluídos possam ter acesso a produtos e serviços financeiros específicos oferecidos pelo poder público estadual.

Também é inovadora a concepção do programa, por inverter o caráter assistencialista geralmente encontrado em políticas de com-

bate à pobreza. Com o PROPEN, existe a perspectiva da incorporação de trabalhadores do mercado informal ao mercado formal de trabalho. Não se concede simplesmente o financiamento, mas se estimula o trabalhador a tornar-se um microempresário ou um trabalhador formal. Isto demonstra uma preocupação não só com a geração do emprego, mas também com a manutenção do posto de trabalho no longo prazo.

Pode ser destacada a forma como se operacionalizam os empréstimos: as exigências são mínimas e o procedimento operacional é facilitado. No PROPEN, a média do tempo necessário à geração do contrato é de apenas 20 minutos<sup>16</sup>. Isto ocorre porque ao BANDES cabe apenas a análise financeira do projeto, enquanto que as demais análises, como de viabilidade, são realizadas pelos gestores técnicos. As dificuldades oriundas de aspectos documentais também são criativamente suplantadas, o que pode ser comprovado pela existência de formulários específicos para analfabetos e pela dispensa do reconhecimento de firma na assinatura do contrato, quando a assinatura se dá na presença de gestores técnicos ou funcionários do BANDES. Além destas facilidades, existe ainda a utilização de uma central móvel – o BANDES móvel – que vai ao encontro de possíveis tomadores de empréstimo no interior do estado e realiza cerca de 100 atendimentos por dia<sup>17</sup>.

A realização de parcerias também se configura como inovadora. O papel dos gestores técnicos é importante, por agilizar o processo e por aproximar a gestão do programa e o cidadão, tomador do empréstimo. É essa configuração que dá a sustentação necessária ao programa, que está alicerçado no tripé: BANDES, gestores técnicos e comunidade. O PROPEN configura-se como um programa integrado, que estimula a participação comunitária e a cidadania ativa.

Apesar da dificuldade de se mensurar em os impactos de curto e médio prazo que esta política pública possa ter sobre as taxas de emprego e condições de vida do Espírito Santo, alguns indicadores sinalizam a evolução do programa e seus possíveis impactos. O PROPEN - Setor Informal gerou no período de 1995 a 1998 os seguintes resultados:

16. A duração de toda tramitação ocorre em no máximo 45 dias, sendo na média inferior a 15 dias.

17. Anteriormente à visita do BANDES Móvel, é enviada uma equipe para contato com as lideranças locais, preparando o trabalho da unidade móvel (segundo informações do operador de crédito Paulo Lacosqui, responsável pelo BANDES Móvel).

## Custo da Ocupação Gerada / PROPEN – Setor Informal

|                               | Operações realizadas | Operações geradas | Investimento em mil R\$ | Custo da ocupação gerada |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------|--------------------------|
| FAZ                           | 167                  | 384               | 365.369                 | 951,48                   |
| SINE                          | 897                  | 1.894             | 2.280.548               | 1.204,09                 |
| EMATER                        | 559                  | 1.168             | 1.571.134               | 1.345,14                 |
| BANDES Móvel                  | 200                  | 430               | 513.593                 | 1.194,40                 |
| Pref. Vitória                 | 61                   | 162               | 136.112                 | 840,19                   |
| Pref. Cachoeiro do Itapemirim | 78                   | 186               | 145.660                 | 783,11                   |
| Pref. São Mateus              | 16                   | 38                | 37.083                  | 975,86                   |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>1.978</b>         | <b>4.262</b>      | <b>5.049.499</b>        | <b>1.184,77*</b>         |

FONTE: BANDES / GOVERNO DO ESTADO – VÍDEO FEIRA DOS MUNICÍPIOS 1998. \* CUSTO MÉDIO.

O que se pode inferir desta tabela é que houve uma geração de 4.262 ocupações diretas para um investimento total de R\$ 5.049.499,00. Isto significa um custo de R\$ 1.184,77 em média para cada posto de trabalho criado. Estes números são extremamente positivos, se levado em consideração que se está falando do setor informal da economia; ou seja, daquelas pessoas alijadas da competição por um emprego formal, que não possuem um nível de instrução adequado.

Dessa forma, considerando que o impacto auferido por uma política de desenvolvimento possa ser, senão medido, pelo menos indicado por mudanças incrementais nos padrões de vida da população, os resultados obtidos podem ser expressivos, se julgarmos que pelo menos 4.200 famílias tiveram um ganho de renda e de conseqüente bem-estar social.

Quanto à replicabilidade este programa pode ser facilmente reproduzido, conforme pode ser observado pela multiplicação de iniciativas de microcrédito no mundo inteiro, não existindo maiores exigências, a não ser o respeito pelas especificidades locais.

#### Problemas e deficiências

Entre os problemas apresentados, um constitui-se como um problema sintomático do aparato público brasileiro em todos os seus níveis: a interferência política. Talvez a maior deficiência deste progra-

ma seja sua fragilidade, espelhada na possível falta de continuidade ao final da gestão do atual governador<sup>18</sup>. Este problema poderá eventualmente ser superado pelo sucesso que o programa tem tido.

Outra deficiência diz respeito à ausência de instrumentos e mecanismos de avaliação permanentes. Esta deficiência deve ser superada em breve, visto que se encontra entre as prioridades da diretoria do BANDES a realização de avaliação dos impactos sociais do programa.

Na sua operacionalização, o PROPEN também possui fraquezas. Por seu caráter social, o retorno financeiro para o BANDES é muito pequeno, ainda mais se levados em consideração os níveis de inadimplência, considerados altos para um programa de microcrédito<sup>19</sup>. Outro ponto a ser destacado na parte operacional ocorre na tramitação dos processos e decorre do fato de que, por um lado, a redução de exigências levou a uma facilidade muito grande de obtenção do financiamento, e, por outro lado, este mesmo fato levou a uma padronização do produto financeiro, que se apresenta como um pacote com prazos e juros pré-fixados. A necessidade de maior flexibilidade de limites e prazos foi citada por diversos tomadores e por funcionários do banco como um ajuste a ser feito. A oferta de um apoio creditício mais específico seria a melhor forma de se adequar o financiamento à capacidade de pagamento do tomador, o que certamente levaria a uma redução dos níveis de inadimplência.

A preocupação acerca dos resultados financeiros justifica-se pelo fato de que do equilíbrio financeiro depende a auto-sustentabilidade do programa, o que pode ser atingido através de uma aproximação das taxas de juros atualmente vigentes àquelas praticadas pelo mercado; mantendo-se, contudo, a característica social do PROPEN.

Outro ponto a ser melhorado é a pouca visibilidade do programa. Os trabalhadores acostumados às dificuldades inerentes de um processo de financiamento possuem resistências e desconfianças acerca do PROPEN. Esta dificuldade está sendo superada pela atuação do BANDES Móvel no interior do estado e pela realização de campanhas publicitárias na mídia local.

18. Apesar de já estar institucionalizado e em funcionamento efetivo há alguns anos, o PROPEN encontra-se sempre em situação de risco, sendo extremamente dependente da boa vontade do corpo gerencial do BANDES e do governo do Espírito Santo. Por exemplo, devido aos valores envolvidos e o público-alvo atendido, qualquer alteração na taxa de juros pode inviabilizar a concessão dos empréstimos.

19. Cabe aqui destacar que os outros empréstimos realizados pelo BANDES para investimentos de maior vulto, chegando a cifra de milhares de dólares, também apresentam níveis elevados de inadimplência além de possuírem um custo por emprego muito maior.

## 118 Conclusão

Segundo a OIT<sup>20</sup>, o setor informal da economia cresce de forma expressiva por dois motivos principais: a dificuldade de se encontrar emprego em economias em desenvolvimento que não produzem vagas suficientes, e as mudanças tecnológicas das empresas. Com isso, há uma migração de trabalhadores formais para a informalidade. Os trabalhadores informais sujeitam-se muitas vezes a precárias condições de trabalho e em sua grande maioria (75%) não conseguem auferir com seu trabalho renda adequada às necessidades de sobrevivência. Além disso, empregam-se na informalidade grupos mais vulneráveis, como as mulheres e os jovens, que possuem maiores dificuldades de inserção no setor formal da economia. Do montante total de mulheres empregadas nas cidades latino-americanas, 52% trabalham no setor informal.

É esse o público-alvo que acaba sendo privilegiado pelo PROPEN. Isto fica claro, quando se verifica que cerca de 80% dos empreendimentos financiados no setor informal são dirigidos por mulheres em atividades típicas deste gênero, como costura e confecção, culinária, salões de beleza, lavanderia e artesanato<sup>21</sup>. Forçadas a trabalhar diante do desemprego de seus maridos, as mulheres acabam profissionalizando suas atividades domésticas, passando a receber pelo trabalho que geralmente executam em casa, como atividade não remunerada. No caso das costureiras e das confecções, isto é ainda mais emblemático, visto que em Vitória existe um grande pólo deste segmento produtivo que terceiriza sua produção para as costureiras informais, que respondem por mais de 50% dos financiamentos contratados<sup>22</sup>. Esta constatação leva a outra inferência: a de que haja um maior impacto do programa sobre a família. Isto porque a mulher configura-se como um ator social mais envolvido com as questões da comunidade. Em relatório da ONU<sup>23</sup>, divulga-se que com o mesmo incremento na renda de um homem e uma mulher, a mulher leva a família a consumir uma dieta nutricional sete vezes mais rica.

Analisando esta política pública em relação à sua efetividade; ou seja, em relação à implementação e aos resultados obtidos, pode-se afirmar que o PROPEN é um programa efetivo. Atinge seu público-alvo e promove mudanças no padrão de vida desse público, multipli-

20. A OIT, Organização Internacional do Trabalho, é o organismo internacional que realiza estudos e pesquisas sobre a evolução dos mercados de trabalho. Os dados aqui citados têm como fonte o Sr. Victor Tokman, Diretor da OIT para a América Latina, conforme matéria jornalística publicada na "Folha de São Paulo" de 10/07/1997, pág. 2/5.

21. Conforme informações obtidas com agentes de crédito da FAS – ES.

22. Conforme informações obtidas com agentes de crédito do SINE – ES.

23. Conforme Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU, 1996.

cando seus efeitos pela geração de empregos indiretos. Se não possui resultados numericamente expressivos em quantidade de ocupações geradas, apresenta baixo custo por ocupação gerada. Em relação à sua eficiência, a pergunta a ser formulada é se o programa poderia ser operacionalizado de outra forma? A resposta parece ser positiva. O PROPEN necessita de alguns ajustes: os recursos disponíveis poderiam ser melhor utilizados, inclusive pela diminuição do nível de inadimplência, além disso o desempenho individual dos atores sociais poderia ser maximizado com ganhos de eficiência expressivos para o programa como um todo.

O BANDES, por exemplo, poderia aumentar a dotação orçamentária deste programa; aprimorar alguns procedimentos organizacionais, e fortalecer o aspecto institucional, diminuindo a dependência do programa em relação a cenários políticos cambiantes. Os gestores técnicos, por sua vez, poderiam ampliar o foco de seu trabalho, oferecendo maior número de cursos profissionalizantes e melhor acompanhamento dos empreendimentos financiados.

Por outro lado, BANDES e gestores técnicos poderiam aumentar o nível de integração existente no programa, realizando avaliações permanentes e desenvolvendo em conjunto instrumentos de avaliação de resultados e impactos ou, ao menos, um banco de dados, que possibilite melhor visualização do que tenha sido realizado e a construção de séries históricas de montantes financiados, nível de inadimplência, empregos gerados e resultados obtidos.





# Promotoria de Justiça de Defesa Comunitária do Ministério Público do Estado de Goiás

ESTADO DE GOIÁS

Alvino Oliveira Sanches Filho<sup>1</sup>

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 delineou um novo perfil para o Ministério Público (doravante MP), outorgando-lhe poderes de intervenção na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. A construção deste perfil institucional ainda está em curso e o MP vem tentando adaptar-se para atender as novas demandas sociais que têm chegado ao órgão na esperança de encontrar um canal de acolhimento e de acesso aos serviços da justiça. Este processo de formação passou, num primeiro momento, pela criação de promotorias de justiça especializadas para lidar com uma gama de novas situações. Foram criadas as promotorias do meio ambiente, consumidor, infância e juventude, proteção às vítimas, crimes raciais e muitas outras que procuram atender aos problemas recorrentes de cada estado ou região.

A Promotoria de Justiça Comunitária (doravante PJC) do MP de Goiás insere-se neste contexto. O programa começou a tomar forma no final de 1994 e tinha por objetivo principal levar o promotor de

1. Sociólogo, mestre em administração e professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

122 justiça aos bairros da periferia da cidade de Goiânia, conscientizando as comunidades de baixa renda sobre seus direitos e descentralizando o atendimento e os serviços da justiça. O projeto foi elaborado e aprovado pelo MP de Goiás em março de 1995, sendo efetivado com a inauguração da primeira PJC no bairro Dom Fernando I, situado na região periférica de Goiânia, em maio de 1995. A responsabilidade e gerenciamento do projeto é do MP de Goiás, que procurou firmar parcerias e convênios com entidades e instituições da sociedade civil para a consecução e desenvolvimento das ações. A tabela 1 indica os números do projeto nestes quatro anos de funcionamento.

TABELA 1

Os primeiros quatro anos do projeto

| Ano  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998* |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Números de Promotorias Comunitárias instaladas | 04    | 09    | 09    | 07    |
| Número de bairros atendidos                    | 24    | 38    | 85    | 74    |
| Número de pessoas atendidas                    | 2.902 | 3.203 | 7.420 | 2.096 |

Dados coletados junto ao MP de Goiás. / (\*) Os números referem-se ao primeiro semestre de 98.

#### Contextualização do projeto

A cidade de Goiânia - pólo migratório recente, estimulado pela pujança do setor agro-industrial na região, com uma população de cerca de 1.200.000 habitantes - possui uma região periférica formada por um grande contingente de bairros de população de baixa renda, a qual convive com os problemas comuns às grandes cidades brasileiras: falta de saneamento básico e de moradia; deficiência dos serviços de transporte urbano; violência; além das mazelas das políticas nacionais de educação, saúde e pelo desemprego. No que se refere à prestação da justiça, o atendimento é restrito ao fórum e à Assistência Judiciária, serviço de atendimento jurídico proporcionado de forma gratuita pelo estado, localizados na região central da cidade. A relativa distância - que impõe às vezes a utilização de mais de um transporte coletivo para o deslocamento do cidadão - e o ambiente formal, característico destes espaços, têm atuado como mecanismos inibidores do acesso aos serviços e orientações do sistema de justiça.

Atuando neste contexto, a PJC trabalha com três objetivos específicos: (1) descentralizar a prestação jurisdicional do estado através do atendimento nos bairros, visando elucidar questões na área jurídica, realizar acordo entre as partes, providenciar encaminhamentos diversos, acompanhar inquéritos, ações, procedimentos administrativos; (2) esclarecer a população sobre seus direitos através de palestras, cursos e seminários realizados nos bairros e, (3) fiscalizar os programas governamentais e não-governamentais de apoio às comunidades nos diversos setores.

2. O programa conta com uma assessora formada em Direito, uma secretária e três motoristas.

A operacionalização do projeto ocorre com o deslocamento para os bairros periféricos de Goiânia e cidades da região metropolitana do promotor de justiça, acompanhado de estagiários de direito, professores orientadores e funcionários da PJC<sup>2</sup>. O MP fornece o material básico, como veículos, mesas e cadeiras desmontáveis, máquinas de escrever, papel para expediente. A divulgação é feita por um carro de som, que avisa a comunidade do trabalho a ser realizado e do dia de atendimento. Os trabalhos geralmente começam às 13:30h, com o atendimento da população sendo feito pelos estagiários de direito com apoio do professor orientador e do promotor de justiça. A assessora do PJC atua no esclarecimento dos problemas previdenciários. A escolha do local se dá de duas formas. Na primeira, leva-se em conta o levantamento feito pela PJC, apontando os locais possíveis de instalação de unidades, cuja seleção é realizada em função de aspectos como o perfil sócio-econômico da população e a eventual existência de espaço coletivo (associação de bairro ou de moradores, salão paroquial, igreja), onde seja possível instalar uma estrutura provisória. A outra maneira, menos freqüente, é o recebimento de solicitação de instalação da promotoria, formulada por alguma entidade que represente a comunidade. A avaliação do pedido é feita pelos critérios antes mencionados.

Os recursos orçamentários do projeto são oriundos exclusivamente do MP de Goiás e equivalem, em média, a 0,6% do orçamento total da instituição, incluindo vencimentos e despesas em geral. Desde a implantação da primeira PJC, o MP gastou cerca de R\$44.000,00, assim distribuídos :

TABELA 2  
Gastos por Ano

| ANO    | 1995        | 1996         | 1997         | 1998(*)      |
|--------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| GASTOS | R\$8.595,00 | R\$12.387,14 | R\$10.037,56 | R\$11.975,00 |

FONTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS.  
(\*) DADOS RELATIVOS AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 98.

3. Palavras de Rúbian  
Coutinho,  
coordenadora do PJC.

O Programa realizou vários convênios com a finalidade de dar mais celeridade aos processos e buscar a participação de outras entidades e instituições sociais que pudessem participar e enriquecer a experiência. Primeiramente, fez-se um convênio com a Procuradoria Geral de Justiça, no sentido de encaminhar as ações para a Assistência Judiciária do Estado, que fornece atendimento jurídico gratuito à população de menor poder aquisitivo. Este procedimento revelou-se improdutivo, dado o sistema de organização do órgão, que não se adequava à metodologia do programa, pautada no atendimento rápido das demandas. Posteriormente, realizou-se convênio com o escritório de prática jurídica, estágio final dos formandos de direito da Universidade Católica de Goiás, que participa com estagiários e professores orientadores, assumindo o patrocínio das ações jurídicas. Também existe parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e com a Faculdade Anhangüera, que participam com estagiários de direito. Celebrou-se um convênio com a Polícia Militar para garantir ordem e segurança no local de atendimento e com as potenciais comunidades atendidas, que cedem e mantêm limpo o espaço para realização das atividades. O programa também mantém vínculo com a Secretaria de Governo e Justiça do Estado, levando autorização para registros de nascimentos e habilitação para casamentos gratuitos às pessoas carentes, carteiras de identidade, CTPS e outros documentos. Todo o processo de instalação e desenvolvimento das ações das PJC é coordenado pelo promotor de justiça responsável pela promotoria.

O PJC não possui metas específicas com fases e prazos determinados. O programa foi sendo construído a partir das necessidades das comunidades e das diversas demandas trazidas pela população, pois não havia um modelo que pudesse nortear as ações. Foi preciso então “... *aprender, fazendo*”<sup>3</sup>. A idéia inicial era levar o promotor de justiça aos bairros para esclarecer a população sobre o papel do Ministério

Público e orientar sobre algumas ações judiciais. Hoje, a promotoria presta à comunidade vários serviços nas mais diversas áreas do direito. A diretriz é sempre a busca do consenso, da composição entre as partes envolvidas, sendo que a propositura de ações ao Poder Judiciário só se dá em último caso. A tabela 3 traz os dados relativos aos serviços prestados desde 1995.

TABELA 3

## Serviços Prestados

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| <u>Autorização para registros</u>    | 4.017 |
| <u>Habilitação para casamento</u>    | 594   |
| <u>Carteira de Identidade</u>        | 5.012 |
| <u>Carteira de Trabalho</u>          | 1.524 |
| <u>Assistência jurídica</u>          | 9.098 |
| <u>Reconhecimento de paternidade</u> | 77    |
| <u>Palestras proferidas</u>          | 166   |

FONTE: MP DO ESTADO DE GOIÁS.

## Fatores de inovação

A possibilidade de oferecer aos cidadãos o efetivo acesso ao sistema e aos serviços de justiça através da descentralização do atendimento, e a criação de uma promotoria especializada para o atendimento de demandas sociais que não encontram acolhimento nos canais formais de resolução dos procedimentos judiciais já possuem um caráter inovador. Mas os fatores de inovação podem ser sentidos também na forma de organizar o trabalho e de resolver as questões. Um primeiro aspecto que merece ser ressaltado é o atendimento realizado em um ponto fixo das comunidades e em dia e hora determinados. A coordenadora do programa falou da importância deste fato, corroborado na conversa com os moradores. No início, as atividades eram desenvolvidas em três dias na semana em um mesmo local, o que ocasionava uma procura muito grande no primeiro dia e um esvaziamento nos dois dias seguintes, gerando uma certa ociosidade de tempo e recursos humanos. A experiência revelou que seria mais eficaz dedicar um dia da semana com hora marcada (geralmente das 13:30h às 17:30h) para determinado bairro, seguindo-se um roteiro em que durante toda a semana a demanda compensasse o esforço de desloca-

126 mento. Também para os moradores a situação revelou-se mais eficiente, sobretudo na programação para um provável retorno, ou seja, na eventualidade de falta de algum documento o morador tem uma semana para providenciá-lo e retornar à PJC. No bairro Cidade Livre (visitado pelo autor), o atendimento será sempre às tardes de quinta-feira, enquanto houver demanda. Nos outros dias da semana, o atendimento é feito em outras localidades. Cumpre ressaltar que esta prática difere muito dos “mutirões” pontuais de desafogamento dos serviços de justiça, os quais ocorrem eventualmente, mas não representam uma forma sustentável de ampliação do acesso à justiça.

Outro aspecto anotado é o da possibilidade efetiva de resolução dos problemas. A diretriz tomada pela PJC é de tentar sempre uma solução consensual entre as partes. A propositura de ações na justiça só se dá em último caso. Isto tem possibilitado uma eficácia significativa nos procedimentos. Das 655 petições, 255 resultaram em acordos. As palestras temáticas abordando aspectos relacionados com os problemas vivenciados no cotidiano dos moradores e a participação destes na escolha dos temas, que vão desde as DST (doenças sexualmente transmissíveis) até os direitos do consumidor, com a ida do promotor de justiça ou de técnicos especializados nas escolas das comunidades, também tem um caráter novo. Uma experiência semelhante está em curso no MP da Bahia com o projeto “O MP vai às ruas”. Um ônibus adaptado para atendimento dos cidadãos visita os bairros periféricos da cidade de Salvador, levando informações sobre o MP e orientando as pessoas sobre questões judiciais. A diferença fundamental reside no caráter fixo do atendimento e da proposta interventora da PJC de Goiás, pois além de orientar e conscientizar, o programa se propõe a executar e descentralizar serviços na área da justiça.

Como os recursos das PJs são exclusivamente estatais, pensar na auto-sustentabilidade do programa implica problemas de caráter jurídico-legal, pois as promotorias não têm legitimidade constitucional para pleitear recursos próprios. A idéia defendida pela coordenação do projeto é buscar parcerias com organizações governamentais e não-governamentais, no sentido de conseguir recursos materiais ou de mão-de-obra para o desenvolvimento do programa. As observações levanta-

das indicaram que o projeto conseguiu realizar mais do que se supunha, tendo em vista os recursos disponíveis, contando para isso com a participação pessoal dos envolvidos no processo.

#### Diálogo com a sociedade civil

O programa propiciou uma nova forma de relação entre as instituições de justiça e a sociedade civil na medida em que recuperou o princípio constitucional que legitima o MP como agente provocador, diferente do Poder Judiciário, constitucionalmente inerte. A PJC funciona como canal de acolhimento e potencialização do acesso à justiça, trazendo para a cena política novos atores sociais, para quem os serviços eram quase inacessíveis. Colaborou também para o resgate da cidadania, conscientizando as pessoas sobre seus direitos e garantias constitucionais; levando-lhes conhecimento sobre o papel de defesa destes direitos outorgado ao MP e sobre a importância do trabalho do promotor de justiça; contribuindo assim para a construção de uma mentalidade de reivindicação e participação cidadã. Outro aspecto a ser considerado diz respeito à formação profissional dos estagiários de direito, que ressaltaram a importância das experiências na PJC para sua formação profissional e acadêmica. Por fim, ressalte-se o caráter apartidário e anti-eleitoreiro do projeto, que tem rechaçado qualquer tentativa de sua utilização oportunista.

A PJC revelou um alto potencial de aplicabilidade em outros estados, considerando a simplicidade dos procedimentos para sua instalação, sem a necessidade de leis, normas ou regulamentos especiais; o custo relativamente baixo quando comparado com os resultados conquistados; a experiência acumulada no processo de construção, e o empenho da coordenação em levar o programa ao conhecimento dos MPs de outras regiões.

#### Conclusões

O programa avança no modelo de relacionamento entre as instituições de justiça e as comunidades historicamente excluídas de qualquer assistência jurisdicional. A percepção que a população tem sobre

128 a justiça no Brasil é a de que ela é morosa, burocrática, com alto grau de nepotismo e que sempre privilegia os ricos em suas decisões. Toda tentativa de quebrar esta lógica deve ser vista como positiva. A experiência também se mostrou importante para legitimar o novo papel institucional do MP, fazendo chegar ao conhecimento da população as novas atribuições do órgão. Entretanto, cumpre ressaltar a necessidade de um envolvimento maior das comunidades assistidas na discussão de diretrizes do programa, recuperando a lógica de parceria, fundamental no relacionamento entre instituições de Estado e organizações da sociedade civil.



# Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável na Pré-amazônia Maranhense

ESTADO DO MARANHÃO

Nelson Luiz Nouvel Alessio<sup>1</sup>

## Introdução

O presente artigo é o resultado das observações realizadas durante a visita<sup>2</sup> que o autor fez ao Maranhão com o objetivo de conhecer *in loco* o “Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável na Pré-Amazônia Maranhense”, o qual passará a ser referido neste texto simplesmente como “programa”.

Trata-se de programa desenvolvido sob a responsabilidade da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, através do Núcleo de Biotecnologia Agronômica do Centro de Ciências Agrárias. O programa foi pela primeira vez cogitado em abril de 1996, vindo a ser definido em junho do mesmo ano através da formalização de parceria entre o Núcleo de Biotecnologia Agronômica e o representante da fazenda Notre Dame. Outros parceiros vieram a somar esforços com os dois mencionados, como se verá no desenvolvimento deste texto.

Este artigo está estruturado em cinco segmentos, referindo-se o primeiro ao contexto do programa. Na seqüência, tratar-se-á de seu

1. Mestre em administração pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e membro da coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

2. A visita ocorreu ao longo dos dias 20, 21 e 22 de agosto de 1998.

130 gerenciamento, da articulação de parcerias e da captação de recursos. Em seguida, será abordado o desenvolvimento do programa ao longo de seus três anos de existência, apontado-se os objetivos alcançados e aqueles ainda por realizar. No quarto segmento do presente artigo, identificar-se-ão as inovações do programa, bem como seus pontos positivos e negativos.

### O contexto do programa

O Maranhão, mesmo considerados eventuais sucessos nos setores industrial e de serviços, continua a ser um estado de vocação agrícola. Aliás, é um dos estados da federação em que a população rural é superior à das áreas urbanas.<sup>3</sup>

3. A distribuição populacional do estado revela que um contingente igual a 55% do total de habitantes vive na zona rural, segundo dados do Perfil geoeconômico regional do Maranhão, publicado pelo SEBRAE/MA em 1997 (vol.2, pág. 25).

4. É relevante consignar que o Maranhão é o único estado da federação que não tem uma unidade da EMBRAPA, o que de certa forma revela que o governo estadual nem mesmo tem reivindicado junto ao governo federal apoio para a agricultura.

No entanto, nunca houve, no âmbito estadual, políticas públicas de desenvolvimento do potencial agrícola do Maranhão<sup>4</sup>. No passado, houve, sim, o apoio da SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste a projetos de pecuária extensiva, que acarretaram a degradação do meio ambiente, as migrações no rumo dos centros urbanos e a quase extinção da figura do pequeno produtor (outrora, principal responsável pelo abastecimento alimentar, inclusive de arroz - produto ainda hoje importante para a dieta local e que já teve grande relevância econômica).

Duas das conseqüências (dentre tantas outras) dessa falta de definição de adequadas políticas públicas são a dependência estadual da importação de gêneros alimentícios de outras unidades da federação e as significativas perdas econômicas por parte de agricultores locais, em razão de sua incapacidade de agregar valor à produção através de processos industriais de beneficiamento.

Podem ser lembrados dois exemplos claros dessas conseqüências nefastas. São Luis, capital e maior centro urbano do Maranhão, até poucos anos atrás dependia quase que inteiramente da produção de outros estados para obter suprimentos de hortaliças. Como resultado, muitas das hortaliças comuns na mesa dos brasileiros de outras partes do país eram (e, em alguns casos, ainda são) inacessíveis à população da cidade ou, na melhor das hipóteses, chegavam ao consumidor a

preços exorbitantes e com má qualidade em razão do tempo decorrido desde a colheita. Situação igualmente danosa ainda persiste para os produtores de caju. Como geralmente não têm capacidade técnica e econômica para o beneficiamento da polpa e da castanha, perdem a primeira e são obrigados a vender a castanha *in natura*, por aproximadamente R\$ 0,30/kg, aos beneficiadores do Ceará, que revendem a mesma castanha já processada a R\$ 10,00/kg.<sup>5</sup>

A menção a uma das frutas tropicais (exemplo do caju) dá ensejo à introdução de outro ponto importantíssimo para a inserção do programa em seu contexto. Trata-se do potencial econômico, ainda inexplorado, da fruticultura tropical no Maranhão.

A fruticultura pode vir a representar um papel relevante para o desenvolvimento econômico e social do Maranhão, considerando que a situação geográfica do estado, *“entre o norte quente e úmido e o nordeste semi-árido, apresenta características naturais bastante diversificadas, com clima favorável para a fruticultura, propiciando o cultivo de [...] bacuri, cupuaçu, murici, caju, manga, citros, abricó, pupunha, camu-camu e outras de valor econômico [...] O Maranhão por ter grande disponibilidade de área e a presença de rios relativamente volumosos e perenes [...] desponta com vantagens comparativas em relação aos estados competidores do país, mais próximo dos mercados importadores (Europa e Estados Unidos), com uma estrutura privilegiada, composta pelo Porto do Itaqui, as ferrovias São Luis/Teresina, Norte/Sul e Carajás, interligando as BRs 316, 222, 135 e Translitorânea, ligadas entre si pelas bifurcações da malha rodoviária do Estado, e os serviços de aeroporto [...], integrando São Luis-MA às diversas regiões do país e ao Mercosul e aos demais centros consumidores do mundo.”*<sup>6</sup>

Recente publicação do Banco do Nordeste, intitulada *“Perfil Econômicos dos Municípios”*, aponta para diversas localidades a fruticultura irrigada como uma das prioridades de investimento daquela instituição financeira.

Embora considerada como uma das grandes potencialidades do estado, a fruticultura tropical ainda não encontrou meios de desenvolver-se, porque faltam-lhe condições básicas, que vão desde a inexistência de acúmulo de conhecimento sobre frutas tropicais, passando pela

5. Exemplos citados por técnicos da Secretaria Municipal de Produção de Abastecimento de São Luis durante encontro com o autor, realizado na sede da secretaria no dia 21/8/98.

6. Cf. A Fruta (ano 1, nº 1, set/out 97, pág. 2), informativo da COMAFRUT - Comissão Maranhense de Fruticultura Tropical.

7. Responsável técnico pelo programa.

8. A dissertação de mestrado de Hamilton tem por objeto de investigação a cultura do açaí.

9. Com áreas de 1.100 ha, 300 ha e 150 ha. Segundo o manual de orientação do contribuinte do Imposto Territorial Rural, editado pelo Ministério da Fazenda para o exercício de 1997, na região onde se encontra o município de Cururupu são isentos os imóveis com áreas inferiores a 500 ha. Esta informação serve para reconhecer que os imóveis de Georges não podem ser considerados latifúndios, nem mesmo grandes fazendas.

10. Entre os teóricos, há controvérsias sobre dever o Maranhão ser considerado um estado do Nordeste ou do Norte. Polêmicas à parte, o fato é que o território do Maranhão é tipicamente área de transição, tendo - por exemplo - mais a oeste, junto à divisa com o Pará, características da região amazônica. Mais a leste, aproximando-se do delta do rio Parnaíba, onde se encontra o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, tem características do semi-árido nordestino. Na direção sudoeste, entre os estados de Tocantins e Piauí, a paisagem é tipicamente de cerrado. O importante, para os fins deste relatório, é observar que - para fins oficiais - a área de influência da SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia vai até o meridiano 41°, que passa por São Luís. Isto significa que as fazendas de George em Cururupu estão dentro da chamada pré-amazônia maranhense: o que não acontece com a propriedade de Barreirinhas.

11. Com área de 150 ha.

absoluta carência de mudas de boa qualidade, chegando até o despreparo do agricultor.

É nesse cenário que surgem dois atores-chave para o programa. O primeiro é o agrônomo Hamilton Jesus Santos Almeida<sup>7</sup> (doravante referido simplesmente como Hamilton), que é professor adjunto do curso de agronomia da Universidade Estadual do Maranhão (*campus* de São Luís), mestre na área de fitotecnia pela Universidade Federal do Ceará<sup>8</sup> e doutorando do programa de pós-graduação daquela mesma universidade, com projeto de tese sobre os métodos de propagação do bacuri. Trata-se, portanto, de pessoa com conhecimento sobre frutas tropicais e, presumivelmente, com interesse em criar as condições adequadas tanto para o desenvolvimento de suas pesquisas (puras ou aplicadas) como para o reconhecimento de sua produção acadêmica, inclusive pela viabilização da fruticultura tropical no Maranhão.

O outro ator, cuja atuação pode ajudar a explicar a gênese do programa, é Georges Luis Dias Mendes (a ser designado como Georges), que - além de engenheiro da Petrobrás, aparentemente com algum trânsito em órgãos governamentais - é co-proprietário de terras deixadas como herança por seu pai. São três fazendas no município de Cururupu<sup>9</sup> (região da pré-amazônia maranhense<sup>10</sup>) e uma no município de Barreirinhas<sup>11</sup> (porta de acesso aos Lençóis Maranhenses).

A maior das fazendas de Georges, denominada Notre Dame, foi centro produtor de aguardente, do qual remanescem as instalações do alambique (hoje desativado) e as áreas desmatadas para o plantio de cana-de-açúcar. Como Georges diz não pretender, por princípio, continuar com a produção daquela bebida alcoólica, esta fazenda (como também acontece com as outras) está praticamente entregue a arrendatários, que cultivam mandioca para a produção de farinha, sem conseguir resultados econômicos compensadores, seja para si, seja para remunerar os proprietários da terra.

Georges, aparentemente sempre ansioso para encontrar alternativas economicamente viáveis de exploração de suas terras, assistia em abril de 1996 ao programa televisivo "Maranhão Rural", que naquele momento tinha a participação de Hamilton, falando sobre seus estudos de fruticultura e sobre o grande potencial econômico desta ativi-

dade. Foi este primeiro contato à distância que levou Georges a propor uma parceria com o Núcleo de Biotecnologia Agronômica (do qual Hamilton era gerente), dando assim origem ao programa.

#### Gerenciamento, articulação de parcerias e captação de recursos

O gerenciamento do programa é feito pelo Núcleo de Biotecnologia Agronômica do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Estadual de Maranhão (*campus* de São Luis).

Segundo declarações do próprio reitor, César Henrique Santos Pires, é uma área da universidade com grande capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do estado e que tem revelado grande vocação para as parcerias com a comunidade não-acadêmica.

De acordo com seu diretor (Benedito Gonçalves Lima), o Centro de Ciências Agrárias concentra o maior número de docentes com titulação de mestre e doutor, e tem Hamilton como o professor que mais recursos conseguiu captar para universidade, em função das parcerias por ele negociadas.

Também no caso do programa é Hamilton que se apresenta como o líder do processo, tanto sob o ponto de vista das orientações técnicas como no encaminhamento de procedimentos administrativos internos<sup>12</sup> e negociações externas. A equipe de Hamilton é complementada por Rogério Salles<sup>13</sup> (a seguir, referido apenas como Rogério), que também é engenheiro agrônomo, com mestrado em fitotecnia (concentração em fruticultura) pela Escola Superior de Agronomia de Mossoró - RN.

Os outros membros da equipe acadêmica são Francisco Aguiar (agrônomo), Eliomar Costa Braga (mestre em entomologia) e cinco estagiários, todos alunos do curso de agronomia.

A equipe do Núcleo de Biotecnologia Agronômica é decididamente coadjuvada na condução do processo por Georges, que - como interessado direto no sucesso da experiência - parece ter contribuído para a realização de novas parcerias.

A propósito, é preciso esclarecer que, especificamente para o programa, a primeira parceria foi com o próprio Georges, co-proprietário

12. Na reunião com o reitor, ficou evidente que as parcerias realizadas por Hamilton costumam chegar ao conhecimento da reitoria quando já estão em pleno andamento.

13. Segundo Hamilton, Rogério é seu substituto como responsável pelo programa. Cabe esclarecer que Hamilton está morando em Fortaleza desde março de 1998, onde faz seu doutoramento na Universidade Federal do Ceará. Hamilton, no entanto, está sempre a reafirmar que se mantém envolvido com o programa através de visitas mensais a São Luis.

134 das fazendas onde se desenvolve, em parte, o projeto-piloto de produção de mudas de espécies frutíferas.

Há outras parcerias que têm sido mais pontuais, no sentido de terem contribuído para a concretização de algumas ações identificáveis no tempo e no espaço. É exemplo a colaboração estabelecida com o Serviço de Aprendizado Rural - SENAR (órgão do Ministério do Trabalho), especificamente para a realização de cursos de treinamento de pequenos produtores, de modo a capacitá-los para a produção de mudas destinadas à formação de viveiros, os quais - a seu turno e no tempo próprio - servirão à multiplicação de mudas em escala suficiente para seu aproveitamento comercial. Estes treinamentos, contudo, nem sempre têm relação direta com o programa, embora seja evidente seu efeito sinérgico na difusão da fruticultura tropical no estado.<sup>14</sup>

14. Os responsáveis pelo programa não tinham dados precisos sobre o número de treinamentos realizados, público-alvo e conteúdo programático.

15. Também o SEBRAE-MA não tinha para fornecimento imediato ao autor um relatório consolidado de todos os treinamentos de pequenos produtores rurais em matéria de fruticultura, já realizados em parceria com o Núcleo de Biotecnologia Agronômica.

Da mesma forma, diversas ações têm sido empreendidas conjuntamente com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão - SEBRAE-MA. Segundo Keila Maria Pontes da Silva (técnica do SEBRAE), há um convênio “guarda-chuva” com a Universidade Estadual do Maranhão desde 1982, pelo qual a universidade compromete-se a dar ao SEBRAE consultoria tecnológica com vistas a subsidiar o papel de ativador de negócios deste último. Assim, como parte de seu programa de educação do empresariado, o SEBRAE vem realizando cursos e treinamentos em parceria com o Núcleo de Biotecnologia Agronômica, inclusive no que concerne à produção de mudas de espécies frutíferas tropicais. Mais uma vez, vê-se a sinergia de ações que concorrem para o bom resultado do programa, mas que não são necessariamente vinculadas a ele.<sup>15</sup>

Para o desenvolvimento de bancos de germoplasma (acervo de material genético de boa qualidade para a produção de mudas através de métodos controlados de reprodução, como enxertia, estaquia etc.), o Núcleo de Biotecnologia Agronômica tem contado com o apoio de outras instituições, a exemplo do Instituto de Pesquisas Amazônicas - INPA, do Centro de Pesquisas Agronômicas do Meio Norte - CNPAMN/ EMBRAPA etc., das quais vem obtendo sementes selecionadas. São parcerias que não decorrem necessariamente do programa, mas que contribuem para seu desenvolvimento.

O Centro de Ciências Agrárias, inclusive através do Núcleo de Biotecnologia Agronômica, é parceiro da prefeitura de São Luis, particularmente da Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento - SEMPAB, órgão que vem conduzindo diversos programas voltados a melhorar as condições de abastecimento alimentar da capital maranhense, fomentando o desenvolvimento da produção na Ilha de São Luis<sup>16</sup>. Mais recentemente, foi celebrado um consórcio intermunicipal de produção e abastecimento, reunindo cerca de vinte municípios no raio de 200 km da capital, com o objetivo de reunir esforços para garantir o aumento da produção de alimentos. Ainda uma vez, são ações que estabelecem certa sinergia com o programa, não obstante tenham origem independente dele.

Por outro lado, os gerenciadores do programa têm sido muito hábeis em estabelecer uma série de articulações institucionais, que tendem a criar um movimento em prol da fruticultura. Ilustra bem este ponto a criação da Comissão Maranhense de Fruticultura Tropical, que foi fundada em 14 de agosto de 1996 como um colegiado civil com a missão de apoiar o desenvolvimento da fruticultura tropical no Maranhão. Participam desta comissão representantes das principais instituições públicas federais, estaduais e municipais, assim como entidades privadas, ligadas direta ou indiretamente à fruticultura.

Outro exemplo de tais articulações é a proposta resultante do I Seminário do Comitê Estadual da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, realizado entre 27 e 29 de maio de 1998, no sentido de aquele comitê apoiar o programa, em conjunto com o Comitê Estadual de Entidades Públicas.

A par disto, os gerenciadores do programa têm sido ativos na submissão de diversos projetos a entidades financiadoras de pesquisa, objetivando a viabilização dos estudos necessários ao desenvolvimento da fruticultura tropical no Maranhão. São exemplos dessa estratégia projetos apresentados a *Japan International Cooperation Agency - JICA*, um deles com o objetivo de obter financiamento para a instalação de uma fábrica-escola de processamento de polpa de frutas tropicais no Núcleo de Biotecnologia Agronômica.

Outro projeto, este já aprovado pelo FINEP em ação conjunta com

16. Na Ilha de São Luis, encontram-se três municípios: São Luis, Paço do Limiar e São José do Ribamar, integrantes da Microregião Aglomeração Urbana de São Luis. A SEMPAB apoiou a criação e continua a dar assistência técnica a vinte e duas associações de produtores, tendo sido criados vinte e dois pólos de produção agrícola, para os quais o poder público garante espaço de comercialização. Neste esforço, incluiu-se o de desenvolver jardins clonais para a produção de mudas de espécies frutíferas, em especial de graviola, sapoti, manga e goiaba.

136 a FAPEMA<sup>17</sup>, diz respeito à “Rede de Pesquisa do Bacuri no Maranhão”, cujo objetivo geral é a otimização da produção do bacuri<sup>18</sup> e de seu processamento agro-industrial. Este projeto, que será coordenado por Hamilton e servirá para a elaboração de sua tese de doutorado, terá a participação da EMBRAPA, através do Centro Nacional de Pesquisa da Agroindústria Tropical e do Centro de Pesquisa Agropecuária do Meio Norte; do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará; da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita; da Itabuna Metalúrgica, Indústria e Comércio Ltda., e da Cerâmica CIL.

17. Fundação de Amparo a Pesquisa do Maranhão, vinculada à Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, secretaria à qual também se subordina a Universidade Estadual do Maranhão.

18. Atualmente, só existem bacurizeiros nativos e o extrativismo tradicional é o meio utilizado para a obtenção de seus frutos.

O Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável na Pré-Amazônia Maranhense não tem um orçamento, no qual receitas e despesas estejam bem definidas. Ao contrário, tem sobrevivido à custa das parcerias e dos projetos de pesquisa, para os quais começam a ser aprovados os respectivos financiamentos. É de lembrar que o gerenciamento propriamente dito não chega a representar custo marginal para a universidade, e pelo que o autor pôde inferir das entrevistas o representante dos proprietários da fazenda Notre Dame (Georges) assume pessoalmente algumas despesas, como as geradas pela visita de campo.

#### Desenvolvimento do programa, objetivos alcançados e a alcançar

O objetivo geral do programa, segundo o que consta do formulário de inscrição no Programa Gestão Pública e Cidadania, é o desenvolvimento econômico e social da pré-amazônia maranhense, propiciando o aumento do nível de emprego e eliminando as desigualdades sociais da região, através do cultivo de espécies frutíferas nativas e do estímulo à implantação de pequenas agroindústrias para o processamento dos frutos produzidos.

Admita-se - exclusivamente para os fins da ordenação deste relatório - que o desenvolvimento econômico e social de determinada região, a partir da fruticultura tropical, é um processo que segue o seguinte fluxo:



|   |
|---|
| 1 - pesquisa aplicada sobre frutas tropicais e estudos de viabilidade econômica de empreendimentos agro-industriais |
| □   |
| 2 - desenvolvimento de banco de germoplasma   |
| □   |
| 3 - produção das mudas-matrizes   |
| □   |
| 4 - treinamento de "viveiristas"  |
| □   |
| 5 - implantação de viveiros   |
| □   |
| 6 - cultivo de mudas em escala comercial  |
| □   |
| 7 - implantação de agroindústrias   |
| □   |
| 8 - produção de frutos em escala economicamente viável para exploração comercial                                    |
| □   |
| 9 - beneficiamento da produção  |
| □   |
| 10 - distribuição e comercialização da produção   |

Se confrontado o objetivo geral do programa com o precedente fluxo esquemático, chegar-se-á à conclusão de que o programa foi apresentado ao Gestão Pública e Cidadania de forma muito ambiciosa e que, talvez, sua importância deva ser reconhecida pelo trabalho de base que ele representa.

Isto porque, das fases que se imagina devam compor qualquer processo de desenvolvimento econômico e social, o programa só cumpriu em parte as indicadas pelos números 1 a 5. É evidente que há um tempo de maturação para que as demais possam ocorrer. A questão, no entanto, é a de que parece faltar planejamento estratégico para que o fluxo se complete.

O autor deste artigo na visita à fazenda Notre Dame, no município de Cururupu, pôde verificar terem sido ali plantadas em maio de 1998 trezentas e quarenta mudas de pupunha. Tais mudas no dia da visita (22/08/98) tinham a aparência de frágeis plantinhas, com 30 ou

138 40 cm de altura, ostentando cada uma delas duas ou três folhas. Por ora, ainda requerem regas diárias e cuidados como proteção contra a insolação excessiva (cobertura do solo ao redor da planta com vegetação seca de modo a manter a umidade da terra) e contra o vento.

Essas trezentas e quarenta mudas, se sobreviverem todas, produzirão seus primeiros frutos em aproximadamente três anos; isto é, no ano 2001. A expectativa é a de que, na pior das hipóteses, cada planta dê um cacho de frutos. Como de cada cacho podem ser extraídas de duzentas e cinquenta a trezentas sementes, haverá então cerca de 85.000 sementes para a formação dos primeiros pomares.

Dois anos após terem sido plantadas as mudas resultantes dessas sementes, poderão ser colhidos os primeiros palmitos. Já será, portanto, o ano 2003. Situação semelhante deve repetir-se em Barreirinhas e na região da Fazenda Experimental São Bento.

O fato é que objetivos como os de geração de emprego e renda e implantação de agroindústrias não se concretizarão no curto prazo. E o que foi dito em relação à pupunha<sup>19</sup>, vale para as demais espécies, observadas as características de cada qual.

É natural que projetos de maior envergadura e complexidade tenham um prazo de maturação longo e que seus objetivos realizem-se de maneira incremental. Não seria este um ponto negativo do programa, não fossem algumas falhas em sua concepção, como será visto no próximo segmento do presente relatório.

### Inovações, pontos positivos e aspectos negativos

Indiscutivelmente, o programa é inovador e suas inovações confundem-se em grande medida com os pontos positivos que apresenta, a começar pela produção científica, que vem resultando de pesquisas aplicadas à fruticultura tropical. Este conhecimento tende a ensejar a mudança de um paradigma; isto é, do extrativismo irregular e freqüentemente danoso ao meio ambiente, passar-se-á à exploração científica de espécimes locais, geneticamente aprimorados e, em consequência, mais produtivos e adequados ao processamento industrial.

Não é nada desprezível a possibilidade de desenvolver em-se ma-

19. Na fazenda Notre Dame também existe um viveiro de camu-camu, ao qual o autor não chegou pelas dificuldades de acesso e falta de tempo, considerado o horário tratado com o piloto do avião para o retorno a São Luis. O camu-camu é um arbusto nativo da região amazônica, cujos frutos podem ter sua polpa utilizada na forma de refresco, sorvetes, doces etc.

trizes de qualidade, que - além de mais produtivas como já dito - podem contribuir para o reflorestamento de áreas desmatadas no passado, vindo a representar uma reversão do curso da história do Maranhão nas últimas três décadas, período em que *“milhares de quilômetros da floresta maranhense foram convertidos em pastagens para gado ou viraram carvão para alimentar os fornos das siderúrgicas. A devastação atinge toda a região da chamada Pré-Amazônia e o Corredor Carajás, onde estão instaladas mais de 300 serrarias, além de inúmeros projetos agropecuários, guserias e siderurgias de ferro-liga.”*<sup>20</sup>

Outro aspecto extremamente positivo e inovador do programa é a maneira como ele se insere em um movimento maior de luta pela fruticultura e retroalimenta este mesmo processo, através da notável capacidade da equipe gestora de articular parcerias, mais ou menos duradouras. Neste aspecto, cabe ressaltar a importância da proposta de fomentar a criação de associações de produtores e de cooperativas, bem como a de mobilizar amplos segmentos da sociedade em torno do tema<sup>21</sup>.

Igualmente positivo e relevante é a tentativa de, pela via de treinamentos e outras formas de transmissão de conhecimento, propiciar mudanças de cultura entre os trabalhadores rurais, fazendo com que progressivamente possam abandonar a mandioca como único meio de subsistência, para também produzir mudas de boa qualidade de espécies frutíferas para seus próprios pomares ou para o fornecimento de matrizes a produtores, até o ponto de - em algum momento no futuro - tornar-se possível a agregação de valor à produção regional de frutas através de seu beneficiamento em pequenas agroindústrias.

Não obstante tais pontos positivos, o programa tem falhas. A primeira é a forma como surgiu: muito intimamente ligado ao interesse particular de dois atores bem identificados (Hamilton e Georges). Por não ter sido resultado de uma mobilização mais geral, sempre há certo risco de apropriação do público pelo privado.

Podem servir para esclarecer este aspecto as observações feitas pelo autor durante a visita a Cururupu<sup>22</sup>, mais precisamente à fazenda Notre Dame. As mudas de pupunha foram plantadas em propriedade particular (de Georges e seus familiares). É Antônio Carlos, irmão de Georges, quem

20. Encarte do Jornal O IMPARCIAL, série especial de ecologia, ano II, n° 5, pág. 3, julho de 1997.

21. Em 1996, Hamilton presidiu o I Simpósio Maranhense de Fruticultura Tropical - SIMFRUT realização conjunta da UEMA, da Sociedade Brasileira de Fruticultura, do SEBRAE-MA com amplo apoio de empresas públicas e privadas e de instituições governamentais. Foram diversas palestras e minicursos sobre temas ligados à fruticultura. Em novembro de 1998, deve realizar-se o II SIMFRUT a ser presidido por Rogério, tendo como promotores a UEMA, as Secretarias de Estado de Ciência e Tecnologia e da Agricultura e Abastecimento; a Sociedade Brasileira de Fruticultura, o SEBRAE-MA e a COMAFRUT.

22. Município distante 443 km de São Luis, com população de cerca de 25.000 hab., segundo dados do último censo do IBGE. O atual prefeito contesta este dado oficial, fundando sua discordância no fato de ter 12.300 alunos nas escolas da cidade e de estar recebendo recursos do Fundo Nacional de Saúde para atender uma população de 36.000 hab., número este que lhe parece mais real. As atividades econômicas são a lavoura de subsistência e a pesca artesanal. A receita mensal do município, cuja fonte é basicamente o Fundo de Participação dos Municípios, é de aproximadamente R\$ 200.000,00 (excluindo-se as verbas de saúde e educação), dos quais 60% são consumidos pela folha de pagamento.

140 vem acompanhando o desenvolvimento das mudas, tendo se queixado ao autor que os trabalhadores rurais, arrendatários das terras da família, não têm tido o envolvimento esperado com o programa. Segundo Antônio Carlos, não se dispõem a deixar suas roças para tratar das mudas.

O autor, querendo entender melhor as colocações de Antônio Carlos, veio a saber que o cultivo da mandioca (principal ocupação desses trabalhadores rurais) é feito da seguinte forma. Em agosto, o terreno é preparado e em setembro, após a queimada da área roçada, faz-se o plantio da mandioca. Em fevereiro, roça-se o terreno e planta-se milho entre os pés de mandioca. Em maio, roça-se mais uma vez o terreno e planta-se feijão no lugar do milho. Em setembro, colhe-se a mandioca e produz-se a farinha.

Para aumentar sua produção, esses trabalhadores rurais cooperam entre si, fazendo o que chamam de “troca de dia”; isto é, o dono da roça é auxiliado pelos demais e em retribuição garante-lhes e às suas famílias a alimentação dos dias trabalhados. Em seguida, é ele que vai trabalhar na roça de alguém do grupo, com a certeza de que sua alimentação e a de sua família estão asseguradas. E, assim, sucessivamente.

Ora, esperar que essas pessoas abandonem um arranjo que lhes atenua a precariedade de suas existências, para envolver-se em um programa de longa maturação e que provavelmente lhes escapa à compreensão, pode ser entendido como ingenuidade ou resultado de relações tradicionais autoritárias. Daí, não é descabido o questionamento sobre como se distribuirão as mudas geradas a partir das sementes dos futuros frutos do viveiro, que não está sendo cuidado pelos trabalhadores sem-terra, no momento ocupados com sua sobrevivência.

No caso da fazenda Notre Dame, as dúvidas sobre a forma de apropriação de eventuais resultados futuros é reforçada pelo fato de que a associação de produtores, que deveria congrega os proprietários das terras e os arrendatários não está ainda formalizada. Georges entregou ao autor cópia do estatuto social da Associação dos Pequenos Produtores do Rio Preguiça, que congrega os trabalhadores da outra propriedade da família, em Barreirinhas. Os moldes em que se formalizará a de Notre Dame serão os mesmos, mas de qualquer forma não são garantia efetiva de sucesso da coletivização da produção.

O autor quer ser enfático ao afirmar que os questionamentos que faz não significam de forma alguma qualquer suspeita em relação à idoneidade e aos bons propósitos das pessoas envolvidas. Apenas para que não pare qualquer dúvida, é preciso registrar que o próprio Georges entende que as terras herdadas de seu pai têm área excessiva para a exploração racional da fruticultura. Afirma dispor-se a doar parte delas à prefeitura, para o desenvolvimento do programa.

Assim (repita-se ainda uma vez), a fragilidade do programa não está na esfera das intenções pessoais, mas na ausência - pelo menos até agosto de 1998 - de mecanismos institucionais, que efetivamente garantam a possibilidade de envolvimento de todos os interessados e apropriação dos resultados pela comunidade como um todo.

É evidente que este primeiro ponto negativo ainda pode vir a ser superado pelo crescimento do processo participativo, pelas externalidades positivas do programa e pela própria realidade, que certamente exigirá - na hipótese de sucesso da empreitada - escala de produção incompatível com a capacidade produtiva de um único sujeito.

Há, todavia, uma ponto mais difícil de ser superado. Trata-se da maneira parcial como o programa foi concebido e está sendo conduzido. Toda a formulação teórica com a qual se definem suas diretrizes são estritamente agrônômicas, no sentido de limitarem-se à prática da agricultura sob o ponto de vista de um especialista em fitotecnia; ou seja, a preocupação única é com a maneira de otimizar a multiplicação das plantas através da relação ideal solo-água-planta.

Falta ao programa multidisciplinariedade. A primeira evidência desta carência é a ausência de qualquer preocupação com a viabilidade econômica da produção em escala da pupunha no município de Cururupu. Quando questionado a respeito, Hamilton considerou irrelevante a indagação, porque afinal “ele sabe” do sucesso da exploração da pupunha no Pará, cuja produção é facilmente absorvida pelo mercado americano.<sup>23</sup>

Ora, é inaceitável pensar-se em um programa de desenvolvimento econômico e social de toda uma região simplesmente se espelhando na experiência de outra, por maior que seja seu sucesso. Há inúmeras questões irrespondidas: é a pupunha a melhor alternativa para Cururupu<sup>24</sup> ou para qualquer outra localidade do Maranhão? Qual a demanda pelo

23. Diante da insistência do autor sobre a necessidade de estudos de viabilidade, Hamilton respondeu ter um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Amazônicas sobre o custo de implantação de uma fábrica de beneficiamento do palmito da pupunha. O que continua a ser insuficiente, porque o custo de produção é apenas uma dentre inúmeras variáveis a serem consideradas.

24. É interessante registrar que Cururupu, embora possa estar em área de características ecológicas da pré-amazônia, é parte integrante da divisão administrativa chamada de Litoral Ocidental Maranhense, para a qual o SEBRAE-MA aponta o seguinte: terras classificadas no grupo 4, ou seja, com aptidão natural para pastagens plantadas e uso alternativo para a exploração de culturas permanentes. Em publicação destinada a gerar subsídios para a formulação de programas e planos de desenvolvimento, o SEBRAE aponta culturas mais tradicionais do estado, a exemplo de abacaxi, arroz, banana, caju, cana-de-açúcar, laranja, coco-da-baía, feijão, malva, mandioca, milho, pimenta do reino e soja (*vide* Perfil Geoeconômico Regional do Maranhão, vol. 2, págs. 19, 62/63 e 64. SEBRAE/MA, 1997).

25. É crescente ? É um mercado que tende à saturação ? Quais são as exigências do mercado ?

26. O acesso a Cururupu não é propriamente fácil. A alternativa rodoviária até São Luis implica em travessia de *ferry-boat* entre a capital e Itaúna, mais cerca de duas horas de viagem entre Itaúna e Cururupu. Com um agravante: o *ferry-boat* tem horários variáveis dia-a-dia, conforme a maré, fazendo apenas uma viagem em cada sentido na mudança de maré. Acrescente-se que a estrada de acesso à fazenda Notre Dame é hoje intransitável, salvo para carros-de-boi ou para motocicletas (veículo utilizado pelo autor).

27. Será o Maranhão competitivo, considerando o mencionado sucesso do Pará ?

palmito da pupunha<sup>25</sup>? Como se fará o escoamento da produção<sup>26</sup>? Os custos em Cururupu ou em outras localidades do Maranhão serão compatíveis com a luta por uma fatia de mercado<sup>27</sup>?

Enfim, a visão parcial e limitada, que conduziu até o momento o desenvolvimento do programa, fragiliza-o. Não se quer obviamente a repetição de experiências como a da acerola em São Luis. Segundo José Reinaldo Moreira Lima, coordenador de produção da Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento, a prefeitura fomentou o desenvolvimento da cultura da acerola na Ilha de São Luis. Hoje, alguns anos mais tarde, há excesso de produção e aqueles, que não têm capacidade para industrialização da polpa, não conseguem comercializar as frutas *in natura*, deixando-as apodrecer no pomar ou doando-as a quem se disponha a colhê-las.

## Conclusão

O Programa de Desenvolvimento Auto-sustentável na Pré-Amazônia Maranhense é um exemplo de política pública inovadora, gerada a partir de parcerias entre a comunidade acadêmica e segmentos sociais de fora da universidade, baseada na capacidade de uma instituição estadual realizar pesquisa aplicada com o apoio daqueles que poderão aproveitar o conhecimento científico em suas atividades econômicas.

O programa - em agosto de 1998 - não pôde ser considerado como o melhor exemplo de plano de desenvolvimento coerente, harmônico e auto-sustentável, porque sua concepção e condução estavam excessiva e exclusivamente dependentes de uma visão agrônômica, que privilegiava os aspectos técnicos da multiplicação de plantas, em detrimento de outras variáveis, a serem também consideradas quando se pretende promover o desenvolvimento econômico e social de toda uma região.

Esta fragilidade do programa não diminui seu mérito por estar lançando as bases para a promoção da fruticultura tropical no Maranhão, a partir de: a) produção e disseminação de conhecimento científico sobre espécies frutíferas tropicais; b) geração de mudas geneticamente aprimoradas; c) capacitação de agricultores, e d) mobilização de amplos segmentos da sociedade em torno da fruticultura tropical.

# Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista

PATROCÍNIO (MG)

Lorenzo Zanetti<sup>1</sup>

## Introdução

O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista - NINTER surgiu no município de Patrocínio (MG) em 1994, como fruto da vontade dos dirigentes do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Patrocínio, do Sindicato Rural e da Associação dos Cafeicultores (ACARPA), decididos a encontrar soluções ágeis e satisfatórias para os vários problemas que marcavam as relações trabalhistas e para os quais a Justiça do Trabalho não conseguia dar um tratamento adequado.

Os sindicatos tiveram desde o início o incentivo e apoio da Junta de Conciliação e Julgamento (J.C.J.) de Patrocínio, um dos 45 (quarenta e cinco) municípios que compõem a região produtora de café do cerrado, o qual tem cerca de 68.478 habitantes<sup>2</sup>.

O café é a base da economia local e envolve a atividade permanente de mais de cinco mil trabalhadores, aos quais se somam mais vinte ou vinte e cinco mil no período de safra, que vai de maio a novembro. A maioria dos proprietários, porém, procura concentrar o trabalho de colheita em três meses.

1. Mestre em Educação pelo IESAE - FGV/RJ e coordenador do Serviço de Análise e Assessoria de Projetos do FAAP da FASE.

2 Segundo Contagem Populacional realizada pelo IBGE em 1996.

144 O fato de os trabalhadores serem, em sua maioria, trabalhadores temporários, em grande parte (pelo menos 50%) migrantes de outros estados e, portanto, com contrato de trabalho de poucos meses, ajuda a entender a implementação do programa, mas não pode ser considerado a única e nem a mais importante justificativa da existência do NINTER.

O ponto de partida do NINTER foi o agravamento dos problemas trabalhistas locais. As dificuldades de busca individualizada de soluções levou o Sindicato de Trabalhadores Rurais e o Sindicato Rural, entre julho e agosto de 1994, a procurarem uma solução conjunta para problemas que repercutiam negativamente na comunidade. Logo no começo do processo, houve o convite à Justiça do Trabalho local, que garantiu sua participação.

Surgiu, então, a idéia de criar um núcleo que, depois de um período intenso de reuniões e definições, começou a funcionar de forma experimental em outubro de 1994, vindo a ser formalizado em 4 de dezembro do mesmo ano.

#### A proposta

Sinteticamente, pode-se dizer que a proposta nasceu da constatação de que havia:

1. falta generalizada de assimilação da legislação trabalhista no meio rural;
2. inadequação da legislação trabalhista diante da realidade local e das especificidades laborais trabalhistas de determinados tipos de produtos e serviços;
3. identificação de interesses comuns a trabalhadores e empregadores e de possíveis espaços para uma atuação conjunta capaz de garantir soluções reciprocamente satisfatórias;
4. disponibilidade de representantes da Justiça do Trabalho para rever e redefinir seu papel na aplicação das leis trabalhistas.

O reconhecimento de um campo de interesses comuns e da viabilidade e importância de uma ação conjunta não apagam as diferenças entre patrões e empregados, nem podem descaracterizar os papéis dos



sindicatos, defensores dos interesses da classe que representam.

Daí a decisão de criar-se uma entidade de caráter supra-sindical, com estatuto próprio e sujeita a normas definidas coletivamente, cujo objetivo é viabilizar a solução extrajudicial de questões e problemas que todos querem ver resolvidos.

Não se trata de um “juizado de pequenas causas trabalhistas”, nem de “transferir uma prerrogativa exclusiva dos sindicatos obreiros”, como denunciaram os sindicatos do Paraná. Na realidade, o NINTER é o mecanismo que dá aos sindicatos condições de serem atores de um processo de mudança mais amplo, que não se restringe ao tratamento e à solução de causas inerentes às relações individuais de trabalho. Os objetivos do NINTER, segundo o que consta do art. 3º de seu estatuto, deixam claro o alcance da proposta:

“Art. 3º - O NINTER tem por objetivo:

- I. Promover a melhoria, a racionalização e o aperfeiçoamento das relações de trabalho na área dos Sindicatos Signatários através do estímulo às Convenções Coletivas e Acordos Coletivos, do estudo, da discussão e da formulação de propostas de modernização e adequação da legislação trabalhista às peculiaridades locais e regionais;
- II. Estimular o cumprimento dos direitos e obrigações trabalhistas por trabalhadores e empregadores como forma de prevenir litígios e instaurar a boa-fé recíproca nas relações de trabalho, adotando procedimentos preventivos;
- III. Promover o diálogo e o intercâmbio entre as entidades representantes de trabalhadores e empregadores, entre si e entre estas e a Justiça do Trabalho, com participação de todos os segmentos sociais, direta ou indiretamente envolvidos, com o fim de buscar formas extrajudiciais e outras alternativas, para a solução rápida e definitiva das questões e litígios oriundos das relações trabalhistas;
- IV. Divulgar entre trabalhadores e empregadores matérias de seu interesse, podendo, inclusive manter boletim ou jornal informativo;
- V. Assistir rescisões trabalhistas, buscando a correção e a justiça

das mesmas, como forma de se evitar o crescente afluxo de demandas trabalhistas (art.10, II), mantendo-se as prerrogativas dos respectivos sindicatos, em especial os termos homologatórios às rescisões trabalhistas;

- VI. Dirimir conflitos trabalhistas de menor complexidade fática e jurídica, rápida e definitivamente (arts.10, III, 17);
- VII. Estimular e fortalecer a disposição dos sindicatos signatários para as negociações coletivas;
- VIII. Realizar acertos comprobatórios, relativo a contrato de trabalho, previsto no artigo 233 da Constituição Federal/88.”

#### Os resultados

Há diferentes níveis de resultados das atividades do NINTER. A lista apresentada neste artigo não tem a pretensão de ser completa e não segue uma ordem valorativa.

A própria composição orgânica do NINTER (Conselho Tripartite, Diretor Executivo, Seção Intersindical de Conciliação, Conselho de Arbitragem, Conselho Mediador) pode ser um resultado relevante porque:

- nenhuma das funções exercidas pelos integrantes destes órgãos é remunerada;
- a composição destes órgãos é meticolosamente estudada para garantir uma representação igualitária das partes envolvidas.

Como elemento de destaque nesta estrutura, coloca-se o Conselho Tripartite formado por Sindicato dos Trabalhadores, Sindicato Patronal e juiz presidente da Junta de Conciliação e Julgamento (Conselho Mediador) e eventualmente por outros representantes de órgãos públicos que tenham relação com assuntos específicos das reuniões do Conselho (prefeitura, INSS, Ministério do Trabalho).

Paralelamente à estrutura orgânica, outro resultado importante deste programa é o clima que se conseguiu criar em Patrocínio, no que diz respeito às relações entre o sindicato patronal e o sindicato dos trabalhadores, fruto da ação educativa junto a trabalhadores e patrões, visando à superação de atitudes geradoras de desconfiança recíproca, e à ruptura da lógica do ganho a qualquer custo.

Ainda como resultado dessa iniciativa, tem-se o reconhecimento dos princípios e fundamentos do Núcleo de Patrocínio por parte da Associação dos Magistrados Brasileiros, pela Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas e pela Associação dos Magistrados Trabalhistas da Terceira Região (MG), as quais têm contribuído para a divulgação da proposta do NINTER entre outras categorias e em outros municípios: Contagem (MG) e Maringá (PR), dentre outros, estudam a viabilidade de aplicação do programa, com o apoio do Núcleo de Patrocínio.

Cabe também destacar a melhoria significativa das condições de trabalho (transporte, água potável, alojamentos etc.), ganho este possível graças à criação pelo Núcleo de programas internos especiais, como: 1) PVC (Procedimento Voluntário Comprobatório), destinado a solucionar problemas que se arrastam há muito tempo; 2) Projeto Piloto – que busca a racionalização das ações fiscais do Ministério do Trabalho, e 3) PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), racionalização das regras de proteção à saúde do trabalhador (como o estatuto do NINTER, o Projeto Piloto e PPRA constituem parte integrante da convenção coletiva de trabalho).

Podem, ainda, ser apontados como resultados do NINTER: o aumento da consistência, credibilidade e exeqüibilidade das convenções coletivas; a formalização do trabalho, com carteira assinada em 85% dos casos (antes do Núcleo eram 20%); a redução dos processos judiciais em 96%; a redução do tempo para a homologação da rescisão de contrato, que no Núcleo não passa de três dias, e, em razão da maior tranqüilidade no que se refere a questões trabalhistas, a diminuição do ritmo de mecanização da colheita (processo irreversível que vinha em ritmo acelerado para que os empregadores pudessem livrar-se do pesadelo das causas trabalhistas).

#### A inovação

A necessidade de atualizar a legislação trabalhista é praticamente consensual. Há no Congresso Nacional vários projetos de lei relacionados à solução de conflitos.

Existem, por outro lado, algumas experiências de Comissões de

148 Conciliação, como a de Patos de Minas, que são apresentadas como igualmente válidas e mais ágeis que a do Núcleo de Patrocínio.

A grande diferença é a de que as Comissões de Conciliação visam à solução de conflitos e o NINTER visa antes de tudo a sua prevenção. O trabalho do Conselho Tripartite é fundamental para criar e manter o clima de confiança entre as partes e para aprofundar e preparar a negociação na convenção coletiva.

Além disso, o Núcleo criou uma Fundação (CEMEAR), que tem entre seus objetivos garantir aos que trabalham no NINTER e a seus usuários informações e subsídios que garantam melhor conhecimento da realidade e da legislação.

Uma outra marca a destacar neste programa é o Conselho de Arbitragem, que mesmo sendo poucas vezes acionado, constitui uma experiência a ser analisada e divulgada, considerando a pouca tradição desta prática no país.

É de destacar-se que, no que se refere especificamente às homologações de rescisão de contrato de trabalho, os mecanismos são de uma simplicidade e agilidade impressionantes (duas pessoas fixas, nomeadas pelo Sindicato Patronal e pelo Sindicato dos Trabalhadores e um Coordenador).

Os custos não são muito elevados. O NINTER é quase totalmente auto-sustentado pela cobrança das homologações, feita aos empregadores. Só eventualmente os sindicatos cobrem parte do orçamento. Para os trabalhadores-usuários não há despesa alguma.

Concluindo, a novidade não está nos ganhos já previstos em leis, mas no fato de as leis serem aplicadas, na forma como são abordados os problemas e no papel de cada um dos atores em seu enfrentamento e solução.

Afinal, quem ganha?

Todos ganham.

Os trabalhadores, muitos migrantes, ficam satisfeitos com o fato de ter rapidamente a solução de suas pendências e o dinheiro da rescisão, não precisando atrasar a volta a sua terra. Por outro lado, para o empregador é confortável terminar a safra sem nenhuma dívida trabalhista.

O funcionamento do Núcleo e seu estatuto garantem salvaguardas aos interesses dos envolvidos, tais como:

- a liberdade de recorrer ao Conselho de Arbitragem e à própria Justiça do Trabalho, fazendo com que empregados e patrões não se sintam obrigados a aceitar imposições;
- a garantia para o trabalhador, a parte mais fraca, de que a conciliação não represente renúncia a direitos. Por isso na Seção Intersindical de Conciliação não se negociam os direitos estabelecidos, mas só as matérias controvertidas, não podendo nunca o valor do acordo ser inferior a 70% do valor devido;
- a ampliação, tanto para patrões como para empregados, da consciência sobre os direitos de cada um e a conseqüente capacitação para identificá-los;
- a necessidade de homologação das rescisões contratuais, independentemente da duração da relação de emprego.

#### A base do NINTER, força e fragilidade

Na opinião de um dos dirigentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o NINTER em seu início era apenas fruto do voluntarismo da direção do sindicato. Hoje, após a conscientização dos trabalhadores, há um grande consenso sobre a importância da iniciativa, o que se constitui em base sólida do Núcleo e representa o melhor indicador de sua credibilidade.

Mesmo assim, há alguns sindicalistas (do patronato e dos trabalhadores), que consideram como uma das fragilidade do projeto o fato de este ainda depender muito das lideranças.

Para o autor, o projeto ainda depende muito, em termos de sua filosofia e seu conteúdo, do juiz presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Patrocínio, que teve e continua tendo um papel fundamental na manutenção do clima construtivo nas relações entre o Sindicato Patronal e o Sindicato dos Trabalhadores. Mesmo reconhecendo o papel fundamental da Junta de Conciliação e Julgamento e sobretudo o de seu juiz presidente, várias pessoas entrevistadas pelo autor expressaram opinião divergente, por entenderem que os próprios

150 integrantes do Núcleo já têm condições de levar avante o NINTER, com independência.

Outro aspecto, que dá solidez ao Núcleo, é o fato de funcionar em terreno “neutro”. Todos concordam que, se fosse no sindicato dos trabalhadores ou no sindicato patronal, haveria mais motivos de desconfiança.

Foram apontadas como fragilidades:

- a própria fragilização dos sindicatos, que se sentem ameaçados pelas mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (pluralidade sindical, fim do imposto obrigatório) e pela exigência de uma aprovação escrita do trabalhador para o desconto compulsório previsto no acordo coletivo (Precedente 119);
- a crescente perda de representatividade dos sindicatos, como consequência da diminuição do quadro associativo;
- a falta de assimilação mais profunda e de prática sindical mais coerente com os princípios do Núcleo;
- prevalência, por parte dos patrões, de uma política de perdanga, na qual não há comprometimento com a transparência das estratégias adotadas.

#### Replicabilidade do projeto

Com boa vontade e boas intenções, a experiência pode ser repetida em outros lugares, tendo-se o cuidado de identificar e considerar os elementos essenciais da proposta, que são:

1. clareza de princípios - tanto o trabalhador como o patrão têm direitos; ninguém pode se apropriar do direito do outro; há problemas que interessam a patrões e empregados superar; a atitude não é a de derrubar um ao outro, mas a de agir com honestidade, confiança mútua e vontade de acertar;
2. a manutenção de mecanismos permanentes de serviço (que podem ter formatos diferentes);
3. uma dinâmica tripartite sistemática de forma a alimentar o debate, aprofundar o estudo, apontar linhas de ações e definir posturas éticas.

Seguindo opiniões ouvidas em Patrocínio, as novas experiências de implantação do Núcleo - Maringá (PR), na área rural; Contagem (MG),

comerciários; Uberlândia (MG), em implantação com três categorias; Ituiutaba (MG), urbano e rural - estão conseguindo avançar no processo de forma mais rápida, porque encontram maior abertura nestas localidades e porque há a referência concreta de Patrocínio.

### Destaques finais

Os destaques finais, observados pelo autor são cinco.

O primeiro é a abrangência da proposta e sobretudo a concepção ampla, holística, do trabalho preventivo, que compreende: estudo, pesquisa, debate, produção de subsídios, sensibilização junto aos beneficiários etc.

As articulações com instâncias mais amplas, que possam dar mais visibilidade e legitimidade à proposta, ainda não avançaram o suficiente. Mesmo que tenha havido uma consulta à Federação dos Trabalhadores Agrícolas do Estado de Minas Gerais - FETAEMG, não houve ulteriores contatos com essa federação e não se tentou levar a discussão ao âmbito de confederação, centrais sindicais etc. A divulgação da proposta em outros âmbitos da organização do movimento sindical, além de legitimar a proposta garantiria referências mais amplas na discussão dos conteúdos do Núcleo, na definição dos direitos dos trabalhadores e dos instrumentos mais adequados para garanti-los. A sustentabilidade da proposta estará mais garantida na medida em que houver articulações mais amplas.

Outro destaque é que a proposta não prejudica a luta sindical. O Núcleo é um espaço de influência do sindicato e um instrumento de trabalho. O que falta é o sindicato capitalizar sua participação nesta iniciativa, em sua ação educativa e mobilizadora e na preparação ao debate, o que deverá acontecer em torno das mudanças legislativas. No debate, experiências como a do Núcleo se constituem em precioso subsídio.

Outro aspecto de ordem metodológica, que impressiona positivamente e revela a determinação dos promotores da iniciativa, são a rapidez e a intensidade do processo de implementação do NINTER. Em menos de quatro meses, com reuniões às vezes diárias, definiu-se a proposta e deu-se início à fase de experimentação. Impressiona tam-

152 bém a capacidade de concretizar as propostas. O estudo de problemas crônicos fez com que o Núcleo definisse o PVC; a discussão sobre a fiscalização do Ministério do Trabalho produziu um plano piloto; o tema saúde resultou no PPRR, e a necessidade de sistematização da experiência e de pesquisa levou à criação do CEMEAR (este último dando ainda os primeiros passos).

Por último, outra iniciativa a ser estudada, que não foi possível analisar neste artigo, é a criação de cooperativas de consumo entre os trabalhadores de uma mesma fazenda para garantir a diminuição das despesas com alimentação e higiene. Estas cooperativas ficam sob o controle dos próprios trabalhadores. Antigamente os armazéns das fazendas ficavam sob a responsabilidade do “gato” ou do próprio fazendeiro. Mesmo que não sejam ligadas diretamente ao trabalho do Núcleo, estas iniciativas servem como indicadores do avanço da consciência social dos empresários e da criatividade dos trabalhadores em abrir novas perspectivas para sua organização.



# Programa Autogestão da Limpeza Pública de Timóteo

TIMÓTEO (MG)

Marco Antonio Carvalho Teixeira<sup>1</sup>

## Apresentação

Localizada na região leste do estado de Minas Gerais, a cidade de Timóteo, com 59.399 habitantes<sup>2</sup>, forma com Ipatinga e Coronel Fabriciano o conjunto dos principais municípios do Vale do Aço, denominação que provém da concentração de usinas siderúrgicas na região. A principal atividade econômica é desenvolvida pela Companhia Siderúrgica Acesita, empresa que gera cerca de 5.000 empregos diretos e que tem importância fundamental no equilíbrio financeiro do município.

A experiência em estudo é o Programa de Autogestão da Limpeza Pública. Funcionando há mais de três anos, essa iniciativa vem tendo uma grande repercussão no município e já foi replicada em outras cidades da região. O objetivo deste artigo é o de fazer o resgate histórico da experiência, priorizando seu impacto sobre a sociedade local e buscando identificar as inovações existentes.

1. Sociólogo, mestrando em ciência política na PUC-SP e pesquisador do CEDEC.

2. População estimada, anuário estatístico, IBGE 1994

## 154 Descrição do programa

O Programa Autogestão da Limpeza Pública do município de Timóteo é resultado de um projeto de lei, enviado à Câmara Municipal em março de 1994 por um vereador bastante incomodado com as constantes reclamações em relação à qualidade dos serviços prestados pela empresa que detinha a concessão para a varrição e capina das ruas; com existência de vários pontos de lixões clandestinos em diversos pontos da cidade, e com o custo que esse serviço representava na composição das despesas orçamentárias do poder público municipal.

3. Ata da 7ª reunião da Câmara Municipal de Timóteo, datada de 28/03/94.

No texto original do projeto de lei o que se enunciava era um pedido de “autorização para a criação de programa especial para execução de obras e serviços públicos através das associações de moradores, em regime de cooperação”<sup>3</sup>. Os objetivos contidos na iniciativa já sinalizavam na direção de que o poder público deveria transferir a responsabilidade pelos serviços de limpeza pública às associações de moradores, sem deixar claro de que forma isso ocorreria.

O apoio da comunidade local expressou-se pela mobilização dos mais diversos setores para pressionar os vereadores a votarem a favor da aprovação do projeto. O Conselho Comunitário – entidade que aglutina todas as associações de bairro da cidade - encarregou-se de reunir todas as associações, com o objetivo de explicar-lhes os benefícios que a iniciativa traria para a comunidade local. Os argumentos iam na direção de que a lógica participativa presente no projeto contribuiria para aproximar a população da gestão dos serviços. A implementação dessa iniciativa faria do presidente de associação de bairro o responsável pela eficiência de todo o trabalho a ser desenvolvido. Em caso de ineficiência, a população local saberia de quem cobrar.

Após percorrer todos os trâmites necessários e receber algumas emendas, o Projeto de Lei n.º 1244, de 16 de março de 1994, foi aprovado por unanimidade pelos quatorze vereadores presentes à 10ª reunião extraordinária da Câmara Municipal, realizada em 26 de maio de 1994, e foi sancionado pelo prefeito em 13 de junho do mesmo ano. Com isso, o Executivo foi autorizado a fornecer todos os recursos necessários para que as associações de bairro passassem a realizar os serviços de limpeza pública sob a coordenação do Conselho Comunitário.

O Conselho Comunitário, além de coordenar o trabalho desenvolvido pelas associações de bairro, ficou encarregado de realizar o controle financeiro dos recursos repassados pela prefeitura e a contratação de pessoal<sup>4</sup>. Os funcionários contratados teriam, obrigatoriamente, que residir nos bairros onde executariam o trabalho. Este, aliás, foi um dos pontos mais realçados para a aprovação do projeto. O fato de os novos empregados da limpeza pública serem recrutados somente entre os moradores dos bairros reduziria despesas com os custos de vale-transporte e teria efeitos benéficos para a alimentação e a higiene pessoal dos trabalhadores.

Segundo o autor da iniciativa, mesmo com o projeto aprovado por unanimidade, muitos parlamentares não acreditavam no sucesso da experiência. O então prefeito<sup>5</sup> afirma ter sido um dos maiores incentivadores da experiência e não ter encontrado qualquer tipo de problema para o rompimento do contrato de prestação de serviços que mantinha com uma empreiteira. Para ele, iniciava-se um trabalho resultante do amadurecimento das atividades dos movimentos comunitários, atuantes na cidade desde o início da década de 80.

Após todo o processo de implantação e de definição das responsabilidades, o Programa Autogestão da Limpeza Pública entrou em funcionamento em agosto de 1994. Alcançou todo o território do município, passando cada bairro a ter um responsável pela manutenção da limpeza pública, que também se encarrega de identificar os pontos ambientalmente degradados, para que se inicie o processo de recuperação e de reapropriação do espaço pelos moradores com a construção de praças e áreas de lazer.

#### Objetivos e ações desenvolvidas pelo programa

Quando da formulação do projeto de lei, o objetivo principal era o de melhorar a qualidade dos serviços de limpeza pública. Os serviços de varrição e capina das ruas vinham sendo realizados pela empresa Ápia Construtora há mais de dez anos. O recolhimento e destinação final do lixo eram realizados pela prefeitura.

Os serviços executados pela Ápia obedeciam ao seguinte cronograma: 1) a varrição ocorria duas vezes por semana em cada bairro;

4. Para a contratação de pessoal, a associação de bairro indica as pessoas e o Conselho Comunitário, através de entrevistas realizadas por psicólogo, assistente social e técnico de segurança, decide sobre quem irá ser admitido.

5. Entrevista concedida ao autor por Leonardo Rodrigues da Cunha, prefeito de Timóteo no período (1992-1996) em que foi aprovado o projeto de lei transferindo a responsabilidade da limpeza pública para as associações de bairro.

156 2) a capina era realizada quinzenalmente por uma equipe específica. Os bairros, que não possuíam pavimentação, não eram atendidos pelos serviços de varrição e a capina era efetuada mensalmente. Essas atividades eram realizadas por cerca de 185 funcionários da empresa, vindos em sua maioria de outras cidades, com uma remuneração que não ultrapassava o salário-mínimo.

Notou-se que, além de transferir a responsabilidade da limpeza pública para os grupos comunitários, também eram necessárias outras iniciativas como: identificação de áreas degradadas, recuperação das áreas de lazer e desenvolvimento de projetos com o objetivo de melhorar a consciência ambiental dos cidadãos.

A contratação dos novos funcionários entre a própria população dos bairros foi vista como uma medida positiva, pois viria amenizar os problemas de desemprego, agravado após a privatização da Acesita, cujo pessoal foi reduzido em cerca de 50%.

O poder público esperava obter diversas vantagens com a iniciativa, dentre as quais: 1) a melhoria da qualidade dos serviços e 2) uma significativa redução do valor pago pela realização dos serviços. A redução de custos decorre da eliminação da margem de lucro da empresa antes contratada. Além disso, o fato de o Conselho Comunitário ser considerado uma entidade de utilidade pública também implica uma série de benefícios fiscais e contribui para a diminuição do custo final dos serviços.

A melhoria da qualidade dos serviços era esperada pelo fato de cada associação ter de assumir a responsabilidade pela operacionalização do trabalho, feito com maior eficiência já que o presidente da associação reside no próprio bairro e tem interesse em agradar os moradores. A eficiência dos serviços de limpeza passa a ter peso no processo eleitoral das associações de bairro, pois os moradores são os eleitores dos dirigentes comunitários.

Dividiu-se a cidade em sete setores, que abrangem os 39 bairros existentes. Para cada um dos setores, foi criada a figura do supervisor, cuja função é orientar e fiscalizar os trabalhos desenvolvidos diariamente. Além da limpeza e da capina, os novos responsáveis pelos serviços fazem a identificação de áreas degradadas e de riscos, para que a prefeitura acione a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, providen-

ciando as intervenções necessárias à recuperação e à reapropriação da área pela população local.

Com a implantação do programa, ganharam o poder público, os funcionários, os moradores e o meio ambiente local. A redução do custo dos serviços é significativa. O custo mensal do trabalho coordenado pelo Conselho Comunitário é de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), enquanto a própria Ápia, antiga prestadora dos serviços, estima que cobraria mensalmente em torno de 186.000,00 (cento e oitenta e seis mil reais) para a retomada das atividades nos mesmos moldes em que vêm sendo desenvolvidas.<sup>6</sup>

Aqueles que realizam os serviços também foram beneficiados. Além de morarem nas proximidades do local de trabalho, os garis contam com um plano de carreira e um patamar salarial que oscila de R\$ 130,00 a R\$ 216,00. Segundo dados fornecidos pelo Conselho Comunitário, dos 367 funcionários que realizam a limpeza pública, 40 recebem mensalmente R\$ 130,00 como Auxiliares de Serviços; 265 recebem R\$ 167,00 como Auxiliares de Serviços I, e os outros 62, que estão na categoria de Auxiliar de Serviços II, têm uma remuneração mensal no valor de R\$ 216,00.

Além da elevação do patamar salarial e do estabelecimento de um plano de carreira, os profissionais da limpeza passaram a contar com uma cesta básica fornecida pela prefeitura e com um plano de saúde. É importante destacar que esses benefícios não eram oferecidos pela empresa que detinha a concessão dos serviços. Cabe destacar também que desde 1997, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, iniciou-se um curso de alfabetização dirigido a esses trabalhadores.

Para o conjunto dos moradores, os resultados imediatos foram a melhoria dos serviços prestados e também a recuperação das áreas degradadas da cidade. Com isso, os serviços de limpeza urbana que liderava o *ranking* de reclamações da prefeitura (70% de todas as reclamações diárias)<sup>7</sup> passou a ter aprovação de 56% da população. Esse índice de aprovação foi verificado através de uma pesquisa<sup>8</sup> de opinião encomendada pelo Conselho Comunitário.

Um outro fator positivo decorre da parceria firmada entre o Conselho Comunitário e a Fundação Acesita. O Departamento de Meio

6. Os dados referentes ao custo dos serviços para o conselho e para a empresa foram fornecidos pela diretoria do próprio conselho, a pedido do autor. Segundo esses diretores foi a própria empresa que forneceu um orçamento com o valor que cobraria para a realização dos trabalhos.

7. Esse índice baseia-se em informação da diretoria do conselho.

8. Pesquisa realizada pelo Instituto Tabulare com sede na cidade de Ipatinga, através de amostras estratificadas por quotas definidas por idade, distribuição geográfica, perfil socioeconômico e nível de escolaridade. Os resultados globais, com 414 moradores, apontam que 56,03% dizem que os serviços melhoraram; 14,73% dizem que os serviços pioraram; 22,46% alegam que não melhoraram nem pioraram, e 6,76% não responderam.

158 Ambiente da Siderúrgica Acesita vem realizando cursos, cujo enfoque é a modificação dos hábitos de alimentação e a melhor adequação do lixo residencial. Cabe ao Conselho mobilizar o público-alvo, que tem sido preferencialmente os funcionários da limpeza urbana e os alunos das redes pública e privada de ensino.

A iniciativa vem trazendo vários benefícios e tem demonstrado um caráter bastante inovador, em se tratando da gestão dos serviços de limpeza urbana. Por envolver um setor que mobiliza valores elevados de recursos públicos, o que o torna muito permeável à corrupção, é comum verificarmos a existência de várias contestações judiciais de licitações públicas, e denúncias envolvendo o superfaturamento dos serviços em diversas cidades.

O fato de se retirarem esses serviços das mãos de uma empreiteira, que o realizava há mais de dez anos, demonstra uma grande ousadia. Essas empresas são consideradas grandes financiadoras de campanhas eleitorais. Com isso, rompe-se com uma lógica muito comum nos municípios, que é a privatização de todo sistema de gerenciamento dos resíduos sólidos sob a alegação de ineficiência do setor público.

#### Os fatores de inovação e o impacto do programa

A iniciativa representa vários aspectos inovadores em se tratando de uma política vinculada à gestão dos resíduos sólidos. O primeiro manifesta-se pela ousadia de repassar para as organizações comunitárias a tarefa de executar um serviço público, que tradicionalmente é um dos mais cobiçados pelos grupos privados.

O segundo é que a transferência dos serviços para os grupos comunitários organizados provocou dois efeitos imediatos: 1) a população sabe onde localizar o responsável pelos serviços em caso de reclamações ou até mesmo de sugestões, além de participar das reuniões mensais de avaliação das atividades, e 2) o fato de o trabalho ser realizado apenas por moradores do bairro provoca um clima amistoso entre a população residente e os agentes da limpeza, pois ambos dividem cotidianamente o mesmo espaço.

Um terceiro aspecto manifesta-se através da amenização do de-

semprego. Os agentes de limpeza do sexo masculino afirmam que, antes de ingressarem no Programa Autogestão, ou estavam desempregados ou sobreviviam de serviços eventuais. As mulheres trabalhavam como empregadas domésticas ou como faxineiras diaristas em diversas residências. Todos os entrevistados destacam que o fato de serem contratados pela CLT, de receberem regularmente cestas básicas e de fazerem uso de um plano de saúde representam ganhos e uma maior tranquilidade no dia-a-dia de suas famílias.

O quarto aspecto refere-se à economia de recursos públicos. De acordo com dados fornecidos pelo Conselho Comunitário, o trabalho desenvolvido possibilita uma economia superior a 50%. Outra vantagem é que os trabalhadores da limpeza recebem mais benefícios diretos e contam com equipamentos de segurança no trabalho.

Por último, a própria população tem reconhecido uma maior eficiência dos serviços de limpeza após a implantação do Programa Autogestão. Os serviços anteriormente prestados pela Construtora Ápia envolviam um total de 185 pessoas entre garis e supervisores. Hoje sob a coordenação do Conselho Comunitário e execução das associações de bairro, o Programa Autogestão envolve 389 funcionários entre auxiliares de serviços, técnicos de segurança e supervisores, realizando diariamente a limpeza e capina de todos os bairros da cidade, embora a um custo inferior.

Para se conseguir uma distribuição adequada do número de funcionários trabalhando nos bairros sem criar qualquer tipo de privilégio, o Programa Autogestão adotou o critério de que para cada 100 imóveis haverá um agente de limpeza. Segundo os coordenadores do Programa, esse número garante um padrão de eficiência dos serviços e mantém a qualidade de vida no desenvolvimento dos trabalhos, além de se evitarem distorções ou qualquer possibilidade de interferência política, favorecendo um determinado bairro.

Em se tratando de parcerias do poder público com as organizações comunitárias, não se tem registro de experiências similares em outras cidades. Indagado sobre a origem da idéia, o autor do projeto de lei diz ter-se inspirado nas experiências de mutirão vivenciadas desde os tempos em que militava nas associações de bairro.

160 Segundo os membros do Conselho Comunitário, o Programa Autogestão tem sido procurado por várias outras prefeituras, que buscam conhecer sua metodologia de funcionamento. Isso tem feito com que experiências semelhantes sejam implantadas em algumas cidades próximas ao município de Timóteo. Iniciativa semelhante já foi implantada em Coronel Fabriciano. Em breve, outra entrará em funcionamento no município de Nova Era. Em Ipatinga, apesar de existir uma estrutura diferenciada, há experiência em desenvolvimento que guarda certa semelhança com o Programa Autogestão.

#### Da fonte de recursos, dos custos e da eficiência

A única fonte de recursos para a manutenção do Programa é o repasse de verbas do poder público. Isso ocorre por força da lei aprovada pelo Legislativo e os recursos fazem parte do orçamento municipal.

O gasto mensal com a limpeza pública em julho de 1998 era de R\$ 120.000,00, incluindo todos os custos operacionais e de pessoal. O prefeito afirma que a iniciativa possibilitou uma economia de quase 36% para os cofres públicos. Baseia-se em uma consulta feita à empresa que realizava os serviços, a qual orçou em R\$ 186.000,00 o custo mensal de seus serviços, se fosse para manter o padrão atual.

Para o prefeito, a redução dos custos decorre principalmente de dois fatores: a eliminação da margem de lucro com a qual opera qualquer empresa do setor, e as isenções fiscais de que goza o Conselho Comunitário.

O Conselho Comunitário beneficia-se das seguintes isenções fiscais: 1) não precisa recolher 4.5% de Imposto de Renda sobre o faturamento bruto; 2) está isento de recolher 2% do Confins sobre a renda total; 3) não possui obrigatoriedade do recolhimento do PIS (0.65% sobre a receita) e do ISS (3% sobre a receita total). Está em fase de conclusão o cadastramento da entidade no Conselho Nacional de Assistência Social, o que implicará na isenção parcial do recolhimento do INSS.

Desde que se iniciou a experiência (agosto/94), o Programa Autogestão não sofreu nenhum atraso no repasse dos recursos necessários para o pagamento de seus funcionários, embora a prefeitura, du-



rante a gestão anterior, tenha atrasado o salário do funcionalismo público em até seis meses. Atualmente, os funcionários do Programa Autogestão recebem seus salários rigorosamente em dia e os funcionários públicos estão recebendo os salários com dois meses de atraso. Os funcionários da limpeza não sofreram também qualquer interrupção no recebimento das cestas básicas e na utilização do plano de saúde.

A maior dificuldade enfrentada pelo Programa Autogestão foi o não-pagamento da contribuição ao INSS durante 15 meses. Três meses no final do mandato do prefeito Leonardo Rodrigues (1992-1996), e os doze primeiros meses do mandato do atual prefeito. Esse problema já foi solucionado com a negociação do débito junto ao Ministério da Previdência

Na relação custo-eficiência, é importante destacar que o Programa Autogestão significou uma sensível redução nos custos que a Prefeitura pagaria pelos serviços, além de ser uma iniciativa que vem sendo largamente aprovada pela população. Na última eleição municipal, atribuiu-se a derrota do candidato do PT - um ex-prefeito da cidade, ao fato de ele ter proposto mudanças no Programa Autogestão e de ter questionado sua legalidade no que se refere à Lei de Licitação.

Cabe ainda destacar que pelo fato do setor da limpeza pública representar uma área muito permeada pelos interesses dos grupos privados, os formuladores dessa experiência tiveram uma imaginação extremamente criativa, que veio contribuir não só para a economia de recursos públicos, com também para a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente da cidade, e ainda possibilitar a geração de novos empregos para a população local.

#### Do gerenciamento do programa, das parcerias e dificuldades

O Programa Autogestão é gerenciado pelo Conselho Comunitário, entidade que congrega todas as associações de bairro de Timóteo, em conjunto com as associações de moradores. As parcerias vão além da realização da limpeza e envolvem atores sociais como a prefeitura e a Fundação Acesita.

Cabe ao Conselho administrar os recursos, contratar pessoal, su-

162 prir toda a necessidade de material operacional e coordenar o trabalho das associações. O Conselho realiza uma reunião mensal para a avaliar o desempenho do programa.

Cabe às associações de moradores a tarefa de fiscalizar em seus bairros o desempenho dos serviços, fazer o cadastramento de pessoal caso precise de funcionários e enviar o cadastro ao Conselho, que realiza entrevistas e exames médicos e decide quem será contratado. O candidato passa também por entrevista com um psicólogo e recebe orientação de um técnico de segurança. As associações realizam uma assembléia mensal para avaliar o desempenho de suas atividades no bairro.

A prefeitura repassa recursos, adota as iniciativas necessárias à melhoria do meio ambiente e investe na formação e qualificação dos trabalhadores. Cabe ao Programa Autogestão a identificação de áreas de risco ou de espaços degradados, para que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente realize as intervenções necessárias nestes locais. Para formação e qualificação de trabalhadores da limpeza, há um curso de alfabetização iniciado no ano de 1997, fruto de uma parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

O Programa Autogestão também vem atuando em parceria com a Fundação Acesita em um curso, cuja ênfase é a melhoria dos hábitos alimentares e a utilização adequada do lixo doméstico. Além disso, o Conselho tem procurado mobilizar as escolas locais, no sentido de que seus alunos participem dessa iniciativa.

Nos bairros, o que mais se destaca é a relação amistosa entre moradores e trabalhadores da limpeza. Isto, segundo os organizadores, tem contribuído significativamente para o sucesso do programa, já que aproxima o trabalhador da população e provoca a diminuição do preconceito existente em relação aos garis.

Quanto às dificuldades, elas estão sendo superadas no decorrer do tempo. A alta rotatividade de mão-de-obra vem sendo reduzida através de mudanças nos critérios de seleção. Atualmente as entrevistas para admissão procuram verificar a real necessidade do candidato, bem como a motivação que possui para o desempenho da função. O funcionário que é demitido ou que pede desligamento é impedido de ser reincorporado ao quadro de pessoal.

Conseguiu-se também uma sensível redução no número de faltas ao trabalho através da criação de incentivos como a destinação de cestas básicas aos trabalhadores assíduos. Em se tratando de frequência ao trabalho, o ganho mais positivo refere-se à diminuição do número de dias de licenças médicas concedidas por acidente, como resultado do investimento na contratação de técnicos de segurança para orientar os garis. O número de dias de licenças diminuiu de 300 durante ano de 1997, para 17 até o mês de julho de 1998.

Um problema que ainda persiste, e que por isso é objeto de rigoroso acompanhamento psicológico, refere-se ao consumo excessivo de bebidas e, em alguns casos mais extremos, ao alcoolismo.

#### O impacto do programa na relação com a sociedade civil

O programa trouxe algumas mudanças no que se refere à relação entre setor público e sociedade civil, principalmente no que se refere à temática ambiental. A primeira decorre do fato de a limpeza estar sendo realizada por pessoas que residem no próprio bairro, sendo, portanto, conhecidas pela maioria dos moradores. Segundo os garis, isso facilita um processo de integração e possibilita um maior zelo pelo espaço coletivo.

A segunda modificação decorre do aumento da consciência ambiental provocado pela implantação do Programa Autogestão. Há maior preocupação com os problemas decorrentes do manuseio inadequado e da destinação final dos resíduos sólidos. Os moradores, ao verificarem maior eficiência no sistema de limpeza da cidade, passaram a reclamar da ocorrência de despejo de entulho em dias que não há coleta desse material. Um outro aspecto que merece destaque consiste no interesse crescente, tanto de moradores como dos trabalhadores da limpeza em relação à obtenção de maiores informações sobre o uso adequado do lixo e sobre materiais recicláveis.

A prefeitura apressou-se em discutir um dos problemas ambientais mais graves do município, a destinação final dos resíduos em um lixão localizado às margens da principal fonte de recursos hídricos de toda a região, o Rio Piracicaba. Para resolver esse antigo problema, a prefei-

164 tura desapropriou uma outra área e já obteve licenciamento da Fundação Estadual de Meio Ambiente para a instalação de um aterro sanitário controlado.

#### Da possibilidade de replicação do programa

Iniciativas como a estudada são factíveis nos municípios com dimensões e população de portes pequeno ou médio e com uma grande capacidade organizativa da sociedade. A existência dessa experiência em Timóteo já provocou um grande fluxo de pedidos de informações sobre a metodologia de funcionamento do programa e já repercutiu na implantação de iniciativa similar no município de Coronel Fabriciano (89.091 habitantes) e em breve estará em funcionamento na cidade de Nova Era (18.306 habitantes)<sup>9</sup>.

Outras cidades, como Ipatinga (185.122 habitantes) e João Monlevade (61.703 habitantes)<sup>10</sup>, estão implementando sistema de limpeza pública que guardam similaridades com o Programa Autogestão. Convém destacar que todas as cidades citadas são vizinhas a Timóteo, o que demonstra que a repercussão dessa iniciativa ainda se restringe à região do Vale do Aço. Cidades como Betim, Uberaba e Uberlândia, apesar de terem solicitado informações, não aprofundaram os contatos iniciais.

A implantação de uma iniciativa similar nas grandes cidades brasileiras demandaria uma forte organização local nos bairros e também um grande empenho dos governantes para interferir num setor geralmente alvo de acordos políticos e de sensível corrupção.

#### Conclusões

O Programa Autogestão da Limpeza Pública apresenta muitas vantagens em relação ao modelo de limpeza urbana adotado anteriormente. Um de seus pontos fortes é o fato de possibilitar que a limpeza urbana seja realizada diariamente e não mais com escalas de dois dias por semana, como ocorria no período em que o sistema era administrado por uma empresa privada.

9. Os dados referem-se à população estimada e foram consultados no anuário estatístico do IBGE, 1994.

10. Idem.

As vantagens obtidas com a transferência de responsabilidade sobre os serviços vão além de uma maior eficiência na manutenção e limpeza da cidade. Essa iniciativa se desdobrou numa economia de cerca de 36% dos recursos que seriam destinados para a manutenção de um serviço com qualidade semelhante por parte de uma empresa privada. Além disso, houve um grande incremento no número de pessoas trabalhando em torno da realização e administração dos serviços. Os serviços realizados pela Empresa Ápia contavam com 185 empregados. Hoje o número de pessoas neste setor é de 389, contribuindo para enfrentar o desemprego no município.

Um outro grande impacto ocorre com o fortalecimento político das associações de bairro, que passaram a ter uma aproximação ainda maior com a população local. Com eleições unificadas, os moradores de Timóteo escolheram os novos presidentes das associações de bairro no mês de agosto de 1997. De um colégio eleitoral de cerca de 40.000 eleitores registrados no TRE, 17.304<sup>11</sup> participaram espontaneamente do processo eleitoral. Isso significa uma legitimação dos trabalhos que as entidades vêm desenvolvendo.

Há pontos positivos também no que se refere às parcerias desenvolvidas pelo programa com outros setores da administração pública e com a Fundação Acesita. No caso do poder público, este tem contribuído com a criação de cursos de alfabetização, nos quais os beneficiados são os trabalhadores da limpeza. A Fundação Acesita vem desenvolvendo, através do seu Departamento de Meio Ambiente, oficinas e cursos cujo o enfoque é a melhor adequação do lixo domiciliar e o estímulo à criação de hábitos alimentares mais saudáveis. Os beneficiários são os trabalhadores da limpeza e os alunos da rede escolar da cidade.

Todo esse conjunto de iniciativas tem obtido aprovação da sociedade local. Um radialista, que comanda o programa de maior audiência na emissora de rádio da cidade, diz que há muito tempo não ocorrem reclamações sobre a limpeza das ruas e procura destacar o fato de seu programa funcionar como um espaço de crítica dos moradores em relação a todos os problemas existentes.

Um líder religioso, ao ser entrevistado, procurou ressaltar não só o

11. Ver o jornal "Diário do Aço", 05 de agosto de 1997, pág. 4

166 fato de a cidade estar mais limpa como também o número de empregos que o programa gerou. Um vereador opositor disse que, no setor de limpeza pública, não se pode fazer críticas à prefeitura, pois a cidade “está muito mais limpa e a população está satisfeita com o trabalho que vem sendo desenvolvido”.

A iniciativa como um todo é extremamente positiva, mas poderia ser acompanhada da criação de políticas complementares, visando à mudança de postura em relação ao lixo gerado dentro das residências e no comércio. Os moradores já vêm se habituando a dispor o lixo domiciliar de forma organizada e sem riscos de que esse se espalhe pelas calçadas, aprendendo a respeitar o horário da coleta e a colaborar com os trabalhadores da limpeza.

O mesmo não se pode dizer dos comerciantes. Na região central é comum a presença de sacos de lixo, restos de materiais e algum tipo de entulho, dispostos inadequadamente na porta das lojas ao amanhecer. Não há uma legislação municipal que discipline esse mau comportamento. Em São Paulo, e em algumas cidades da área metropolitana, o lixo do comércio tem horário específico para ser disposto para coleta e o não-cumprimento dessa medida pode repercutir em multa.

A eficiência na manutenção da limpeza das ruas, como um reflexo do Programa de Autogestão, gerou um longo debate sobre a necessidade de o município destinar de forma adequada o lixo que produz. Esse debate concluiu pela necessidade de se instalar um aterro sanitário controlado. A partir disso, a prefeitura desapropriou uma área e obteve o licenciamento ambiental necessário para o empreendimento. O problema é a necessidade de se fazer pressão junto à cidade de Coronel Fabriciano, distante apenas 10 km, para que esta deixe de fazer uso desse mesmo lixão e divida com Timóteo a responsabilidade de dispor adequadamente o lixo no novo aterro, que terá todas as condições sanitárias exigidas pela legislação ambiental.

A replicação dessa iniciativa em outras cidades é possível e já vem ocorrendo. Seu sucesso, no entanto, depende de algumas particularidades, como determinada extensão territorial e densidade populacional, além de um ator social extremamente importante: a organização comunitária como protagonista e parceira.

# Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte: Admitir que a loucura existe cria uma realidade<sup>1</sup>

BELO HORIZONTE (MG)

Maria Ceci Misoczky<sup>2</sup>

A experiência de Belo Horizonte se inscreve no movimento por uma sociedade sem manicômios, lançado nacionalmente em 1987 por trabalhadores, familiares e usuários de serviços de saúde mental. Este movimento coloca para a sociedade não somente a crítica ao manicômio - espaço de exclusão e violência, mas ao modelo manicomial - paradigma de abordagem da loucura que não prescinde da distância e da separação. Assim, a radicalidade inovadora reside em negar o hospital psiquiátrico, considerando-o como definitivamente inadequado e sem finalidade legítima. É esta radicalidade que orienta a estruturação do Projeto, bem como as construções e articulações que se fazem necessárias para tratar os portadores de sofrimento mental, sem excluí-los e promovendo sua inserção social.

Além disto, o Projeto só pode se viabilizar pela existência do Sistema Único de Saúde (SUS), que respalda um modelo de atenção com acesso universal e gratuito, concebido com referência à saúde como direito de cidadania.

1. Formulação dos usuários participantes da Oficina de Pesquisa e Criação do Cersam Barreiro - 1996. Este relato se constrói com base em falas/escritos dos trabalhadores de saúde, e principalmente dos usuários e seus familiares, compondo-se aos moldes de uma colagem. Portanto, a autora se coloca menos como formuladora e mais como meio de transmissão, procurando ser coerente com o principal objetivo do Projeto - fazer do usuário o protagonista de sua história.

2. Médica Sanitarista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutoranda em Administração na UFRGS. Docente do Departamento de Medicina Social da UFRGS.

## 168 Estrutura de atenção ao portador de sofrimento mental

O Projeto, implantado a partir de 1993, oferece recursos assistenciais que se diferenciam do modelo manicomial hegemônico, partindo da premissa de que é possível, técnica e eticamente, tratar os loucos sem excluí-los; e que, para tratar a loucura, é preciso reconhecê-la como parte integrante da experiência humana, tendo, portanto, uma significação que diz respeito à vida. Desta forma, é estruturada uma rede de atenção que acolhe o paciente na crise e constrói um vínculo para o seu acompanhamento continuado, e uma rede de suporte social que busca a inserção dos usuários. O público-alvo é constituído por psicóticos, neuróticos graves e egressos hospitalares.

A rede de serviços de saúde se organiza de forma regionalizada, tendo como referência os Distritos Sanitários - base operacional do Sistema Único de Saúde na cidade - e em diferentes níveis:

- Centros de Referência em Saúde Mental (Cersam) - quatro em funcionamento, com cerca de 6.500 inscritos. Sua função é acolher o paciente no momento da crise, atravessando-a com ele e seus familiares, até a estabilização. Aqui se caracteriza claramente a substituição do hospital psiquiátrico, endereço tradicional nesta situação - dos 500 pacientes em crise atendidos em 1997 somente em 3,9% dos casos houve necessidade de recorrer ao hospital. É oferecido ao paciente a possibilidade de fazer laços de referência, de participar de um lugar coletivo e aberto a várias formas de criação. Se no hospital este é o momento da sedação e da contenção, aqui é o de recomposição do sujeito, através do acompanhamento clínico e da participação em oficinas, que visam propiciar o relacionamento interpessoal, explorar e incentivar a capacidade criadora, permitir a associação de sensações e experiências, bem como a troca com os demais membros do grupo. Na Oficina de Auto Cuidado (um salão de beleza atendido por uma auxiliar de enfermagem e por usuários), é propiciado um importante momento de reconhecimento/revalorização do próprio corpo, como o de uma moradora de rua que, após uma participação em que fora penteada e maquilada, dirigiu-se diversas vezes, até se fazer entender dada a sua dificuldade de fala, à Diretora do Cersam, dizendo: "Me colore!".



Ou a usuária que vinha participando da Oficina de Escultura e reproduzindo objetos (como cinzeiros) em argila, até fazer uma visita, juntamente com os demais pacientes do Cersam Leste, à exposição com as obras de Camille Claudel, quando passou a produzir bustos, em sua maioria mulheres, com uma clara expressão de sofrimento. Enfim, os Cersams vêm se constituindo em experiência coletiva que ocupa um espaço na cidade e na cultura do atendimento à loucura, constituindo também uma grande aprendizagem para os profissionais de saúde e para os usuários e seus familiares.

“Cersam tudo que se fala e se diz em coisa objetos, em que forma já a dizer alguma coisa que fosse, em memória de um dia que pessoas se reúnem em uma proposta comum. Cersam um dia uma manhã sobre um lugar oculto, ecos, memórias em um lugar comum. Cersam tudo aqui agora.”<sup>3</sup>

- Com a superação da crise, o tratamento continua nos Centros de Saúde próximos às residências dos usuários. Estão implantadas 50 equipes de saúde mental, cada uma acompanhando entre 150 e 300 pacientes e, cada vez mais, ampliando a abordagem dos casos mais graves. Fazem um trabalho articulado com os Cersams e os Centros de Convivência.

- Os Centros de Convivência são espaços dominados pela dimensão da vida e da ressocialização, através de diversos tipos de oficina. Desde novembro de 1995, a Cáritas (ONG ligada à CNBB), através de convênio, assumiu as funções administrativas dos Centros, sendo por seu intermédio realizadas, por exemplo, a contratação de monitores (muitos deles portadores de sofrimento mental em tratamento). A maior parte das oficinas está associada à arte e demonstra a sua importância como forma de expressão e de ampliação de horizontes. Estas atividades também são importantes veículos de comunicação com a população de Belo Horizonte, através de exposições dos trabalhos. Como as pinturas de Ildeu Malaquias, exibidas no Museu de Arte Moderna ou no Cine Belas Artes Liberdade, onde são facilmente ven-

3. Rogério Carvalho - usuário do Cersam Barreiro.

170 didas. Este paciente, depois de vinte anos internado em um hospital psiquiátrico voltou a andar e a expressar-se, tornando-se socialmente integrado, apesar de continuar em tratamento no Cersam e de continuar utilizando medicamentos. Outro exemplo é a exposição “O Olho Pesca”, de 40 artistas plásticos pacientes psiquiátricos, realizada no Museu Mineiro em 1995, tendo como responsável pela curadoria o crítico de arte e jornalista Walter Sebastião - e não especialistas em saúde mental - para que a escolha dos trabalhos se desse por critérios estéticos. Ou ainda a Feira e Exposição de Produtos Antimanicomiais, mostrada em 1996 durante a Semana Florestal do Parque Fazenda Lagoa do Nado, com obras de arte e artesanato, além de apresentações de canto e percussão dos participantes da Oficina de Música do Centro de Convivência do Bairro São Paulo.

O atendimento a crianças e adolescentes tem origem na constatação de que, para muitas escolas, problemas comuns de aprendizagem eram motivo dos mais diversos encaminhamentos - para o serviço de saúde mental do Centro de Saúde, para a fonoaudióloga, para a psicopedagoga, para a clínica especializada. A partir da preocupação de que esta postura fosse uma forma de controlar a criança, “adoecendo-a” em um itinerário que quase sempre levava à escola especializada, profissionais da saúde mental e da educação, das instâncias jurídicas e do desenvolvimento social, realizaram o seminário “A criança e o sintoma” em 1993, propondo a criação dos “Fóruns Regionais de Atenção à Saúde Mental da Criança e do Adolescente”, que congregam em nível distrital os Conselhos Tutelares, trabalhadores da saúde mental, das escolas, das creches, familiares etc. Estes fóruns se inserem na perspectiva antimanicomial ao se constituírem em uma estratégia de combate a formas, veladas ou não, de marginalização e exclusão. É muito interessante o fato de que estes fóruns se constituem em espaços operativos, além de espaços de debate e deliberação. Por exemplo, no início do seu funcionamento, o Fórum da Região Leste realizou uma pesquisa sobre quais as escolas que mais encaminhavam alunos, tendo estas sido convidadas para discutir temas como o perfil do aluno-pro-

blema e o limiar entre a saúde mental e a educação. Tem sido feito um trabalho com as escolas<sup>4</sup>, no sentido de esclarecer os professores sobre etapas normais no desenvolvimento da criança, que não devem ser confundidas com problemas que merecem o encaminhamento a um especialista. Segundo uma profissional da Secretaria Municipal de Educação, “a Saúde Mental rompeu com alguns limites que a escola temia romper”. Assim, os nove fóruns se constituem em espaços coletivos de discussão para encaminhamento e responsabilização sobre casos, reorganização da assistência com priorização dos casos mais graves (autistas e psicóticos), e criação de formas de inserção de usuários com problemas de aprendizagem através de oficinas lúdicas e artísticas. A atenção à criança e ao adolescente inclui ainda:

- O Projeto Arte da Saúde, que engloba diversas oficinas de arte para cerca de 100 crianças, e funciona desde janeiro de 1995 na Região Leste. Estas crianças chegam encaminhadas pelas escolas ou pediatras, por apresentarem problemas de aprendizagem ou comportamento. As oficinas representam um tratamento alternativo, no qual as crianças têm espaço para a criatividade, em um universo próximo à realidade em que vivem. Muitas evoluem sem atendimento clínico, estabilizando somente com a participação nas oficinas.

- O Centro de Referência em Saúde Mental da Infância e da Adolescência (CRIA) da Região Noroeste é um serviço em construção, que vem experimentando formas de responder às especificidades próprias da infância e da adolescência. Realiza uma média de 1.400 atendimentos mensais, incluindo o atendimento clínico e a participação em oficinas. A Oficina de Brincar, que também é aberta à comunidade, é um espaço criado com o objetivo de proporcionar estímulos para que a criança possa brincar livremente, explorar, experimentar e relacionar-se com os demais. É concebida como um espaço de animação sociocultural, voltado para a transmissão da cultura infantil, para o desenvolvimento da socialização e para construção de representações. A Oficina de Horta e Jardinagem trabalha com as crianças os ciclos de vida e da natureza; a de Trabalhos Manuais desenvolve técni-

4. Este trabalho conjunto se deve, também, a simultaneidade com o Projeto de inovação político-pedagógica que se desenvolve na Secretaria de Educação.

172 cas de bordado com adolescentes; a de Artes usa a transformação de coisas como meio para a transformação dos sujeitos, tendo grupos separados de crianças e adolescentes.

“No primeiro dia entram na sala ressabiados, silenciosos ... Timidamente vão olhando o que está exposto. O interesse cresce à vista de cada detalhe. Os olhos começam a brilhar. Querem saber de que foram feitas. O comichão da criatividade lhes ascende a imaginação. Incito-os ainda mais mostrando-lhes pinturas que estavam guardadas. Nesta hora visualiza-se aquela vontade de ‘fazer arte’. Ela tem uma cara de ânsia e prazer, e fica claramente estampada naquele rosto. A princípio falam pouco. Mas não demora muito e começam a citar a avó, o avô, as tias, as irmãs, os pais. Mais um pouco e já falam de amor: ‘fiquei ontem’; ‘vou ficar amanhã’. Enquanto preocupada dou dicas para que não se percam nos seus vãos, algumas histórias já terminaram; outras, nem começaram. Agora, bem a vontade, brincam com Cruzeiro e Atlético, fazem piadas, contam as aventuras do fim de semana. Enquanto isto, o material que está em suas mãos vai se transformando. E ... heis uma peça pronta e eles surpresos por a terem criado. Alguns já trouxeram os pais prá ver os trabalhos e outros têm planos de trazê-los. Deixam o local com resistência, relutando um pouco em arrumá-lo. Coisas de adolescente!”<sup>5</sup>

5. Relato da Monitora voluntária da Oficina de Artes do CRIA - Região Noroeste.

Outro grupo especial que recebe atenção é constituído pela população de moradores de rua. Em um trabalho conjunto com a Pastoral de Rua, e partindo do reconhecimento da população de rua como sujeito de sua organização, o Projeto promove atividades voltadas para a terapia quando houver problemas de saúde mental, e para o retorno às famílias. Trata-se de um processo de inclusão dos moradores de rua, visando também a uma nova postura da cidade com relação a estes. Os loucos de rua são abordados por profissionais de saúde mental na própria rua, até o momento em que se dispõem a vincular-se à rede de

serviços. Um passo importante para a efetivação deste trabalho seria a implantação de uma casa protegida, para abrigar aqueles sem vínculos familiares. No entanto, embora tivesse obtido apoio de empresários locais, a Administração Municipal não havia realizado os procedimentos necessários para concretizar esta iniciativa<sup>6</sup>. Em função desta carência, os usuários de rua passavam o dia em um dos Cersams e dormiam no Albergue Municipal, graças a uma parceria estabelecida com a Secretaria de Desenvolvimento Social. O Fórum da População de Rua organiza a participação das diversas entidades públicas e não governamentais envolvidas.

Além da atenção direta aos portadores de sofrimento mental o Projeto inclui atividades de controle e avaliação dos hospitais contratados pelo Sistema Único de Saúde, através da presença diária de supervisores que vêm forçando uma mudança na qualidade da assistência, tanto apurando eventuais irregularidades quanto evitando a cronicidade, buscando adequar o tempo de permanência no hospital aos fins exclusivamente terapêuticos. Também incentivam a alta do paciente junto aos familiares e responsáveis, além de garantir a assistência ambulatorial para estes pacientes através do agendamento no momento da alta. Em uma ação mais ampla uma Portaria da Prefeitura Municipal proíbe internações diretamente nos hospitais privados conveniados com o SUS, e outra proíbe novas internações em hospitais psiquiátricos com mais de 250 leitos. Os leitos hospitalares passaram de 2.100 para 1.400 depois da nova política de saúde mental, representando uma redução do gasto de aproximadamente R\$ 500.000,00 / mês, valor que tem sido redirecionado para a manutenção da rede ambulatorial implantada. Em 1993, 70% dos internados tinha origem em Belo Horizonte, hoje somente 35% têm esta origem.

O Projeto conta com a intensa e constante participação de dois movimentos sociais organizados - o Fórum Mineiro de Saúde Mental e da Associação de Usuários dos Serviços de Saúde Mental de Minas Gerais (ASSUSAM). Os usuários e seus familiares participam de assembleias regulares nos serviços, decidindo tanto sobre o seu funcionamento quanto sobre atividades de apoio ao desenvolvimento do Projeto: “batalhando os direitos, as igualdades”<sup>7</sup>. Exemplo é a presen-

6. Até julho de 1998, época da visita de campo.

7. Usuário do Centro de Saúde Vera Cruz, militante do movimento antimanicomial.

174 ça no Orçamento Participativo, para viabilizar a construção de uma casa maior para abrigar o Cersam Leste, ou a participação junto com a comunidade no Conselho Municipal de Saúde, nos Conselhos Distritais e Comissões Locais, e nos momentos festivos, quando a população vizinha aos serviços é envolvida ativamente nas comemorações. Como no carnaval, quando o Cersam Leste fecha uma rua do bairro para o desfile do Bloco Malucos e Belezas cantando:

“Olha o bloco minha gente  
O Cersam faz carnaval  
Olha o bloco diferente  
Ele é antimanicomial.

Um Bloco de malucos e belezas  
O Cersam desfila sua evolução  
Desafia o preconceito e certezas  
A loucura se entrelaça com a razão (...)”<sup>8</sup>

Ou quando uma Escola de Samba (LIBERDADE AINDA QUE TAN TAN) com cerca de 1.000 componentes - usuários, familiares e profissionais - desfila pelo centro de Belo Horizonte para exaltar a luta antimanicomial no Dia Nacional desta luta:

“Dezoito de maio, mais um ano,  
A loucura desfila na cidade:  
Porta-bandeira do direito humano,  
De vida, independência e liberdade.

Todo excluído tem hora e vez,  
Tem voz e voto, tem decisão.  
A loucura nos ensina a lucidez  
Perdida pelo abuso da razão.

Pelos direitos de vida e de amor,  
Mais uma vez nossa escola chegou.”<sup>9</sup>

8. Parte do samba do carnaval de 1998.

9. Parte do samba-enredo da comemoração de 18 de maio de 1998, letra de Ana Marta Labosque, psiquiatra do Cersam Leste.

Atividades como estas, da mesma forma que as exposições de arte, vêm contribuindo para criar em Belo Horizonte uma inovação cultural, em que a população aprende a conviver com a diferença. O mesmo decorre da iniciativa “Ingressos para a Cidadania”, pela qual as salas de cinema Usina Unibanco e Cine-Clube Unibanco Savassi, através de convênio, fornecem 400 ingressos mensais para os usuários da rede assistirem a filmes em qualquer um dos horários de exibição comercial. Perguntado sobre o impacto da presença de portadores de sofrimento psíquico entre os freqüentadores, o gerente do Usina Unibanco diz que “um rouge a mais ou uma maria chiquinha a menos não tem feito diferença”.

Um projeto educativo em convênio com a Polícia Militar de Belo Horizonte orienta os policiais a como proceder, ressaltando a diferença em relação a outras ocorrências e enfatizando a manutenção da integridade física de todos os envolvidos no episódio, além de orientar que os pacientes sejam levados a um Cersam e não para o hospital.

Um contato intenso com promotores e juizes, muitas vezes revertendo “medidas de segurança” para internação compulsória, tem levado a substituir solicitações de internação do louco infrator por tratamento no Cersam e acompanhamento com os familiares. Junto ao Ministério Público e à Comissão de Direitos Humanos estão sendo encaminhados os casos de usuários vítimas de violência - internação compulsória, abandono familiar, maus tratos e mortes em hospitais psiquiátricos.

#### Inovando na abordagem

No entanto, inovações no modelo da rede de atenção à saúde mental e no desenvolvimento de parcerias não seriam suficientes para exercer impacto sobre o portador de sofrimento mental se não viessem acompanhadas de inovações na abordagem. Estas são bastante expressivas na escola e na clínica.

Na escola, trata-se de construir um processo de ensino-aprendizagem que não exclua crianças psicóticas e autistas:

“Ensinar para um aluno que conhece as letras e copia mecanicamente as palavras, sem o aparente intuito de relacionar a palavra à coisa, por exemplo, é um dos desafios deste trabalho. (...) O cotidiano tem mostrado que a possibilidade de viabilizar este trabalho se liga a uma flexibilização da estrutura escolar, a um acolhimento de fato da diversidade colocada, tendo como suporte um Projeto que contemple as mudanças necessárias em uma organização institucional previamente definida. Inegavelmente, a escola começa a vivenciar questões como agressividade, estereótipos e peculiaridades em geral não contempladas numa concepção de educação imediatamente relacionada à transmissão de conhecimento. Por outro lado, se a escola questiona esta forma de entender o educacional e ousa na construção de uma proposta pautada nas diferenças individuais, caberá a ela operacionalizar este Projeto.”<sup>10</sup>

Na clínica, o objetivo é rever uma prática que visa “adaptar o indivíduo à sociedade, ou diluir no geral o particular”, por uma outra que “convide o sujeito a sustentar sua diferença, sem precisar excluir-se do social”, conduzindo o tratamento de tal forma que este possa “seguir o caminho que lhe é próprio, mantendo-o, ao mesmo tempo, cabível nos limites da cultura”<sup>11</sup>. Todos os técnicos contatados mencionam a ruptura com a sua própria formação, seja pelo processo de trabalho em equipe, com todos os membros sendo responsáveis pelo manejo (com exceção da prescrição de medicamentos que é atribuição exclusiva do médico), seja pela novidade de tratar pacientes evitando ao máximo o recurso da contenção e buscando usar a medicação no limite que evite a sedação.

10. Mônica Rahme, Psicóloga e Professora da rede municipal de ensino.

11. Ana Marta Labosque, Psiquiatra do Cersam Leste.

“Isto aqui, o Cersam e esses equipamentos que a gente chama de substitutivos aos manicômios, são verdadeiros laboratórios. (...) A gente apanha e aprende, já que estamos redefinindo o que é a atenção à saúde mental. Mas a primeira coisa que eu noto é o brilho nos olhos dos profissionais envolvidos com o trabalho. Eu já trabalhei em hospitais, e aquele pessoal tem olho de peixe morto. (...) É preciso usar medicamento, mas



apenas como recurso terapêutico, nunca no sentido de dopar e manter o usuário em um estado letárgico que facilite o controle. A medicação é apenas um momento, um aspecto dos serviços que prestamos, mas não ficamos nisso. (...) O atendimento, às vezes, é feito na própria casa do portador de sofrimento mental, quando a crise explode e a família não dá conta de segurar a onda. Eles nos chamam e a gente vai. (...) O problema do sofrimento mental é maior e vai além da questão psiquiátrica. As necessidades e a vida destes ditos pacientes, denominados como loucos, é muito mais ampla que se possa imaginar.”<sup>12</sup>

Mas qual seria o lugar da arte nesta abordagem inovadora?<sup>13</sup> Arte não cura, nem poderia, já que este não pode ser o objetivo de uma forma de expressão que se baseia na filosofia estética. Arte é arte mesmo, há loucos artistas e artistas não loucos. Não se trata de exaltar o louco como artista, nem de pretender fabricar seres curados, mas de experimentar dentro do leque de possibilidades e necessidades colocadas pela tarefa de construir uma abordagem da loucura longe dos limites do isolamento. Este caráter de experiência em construção fica claramente expresso pela Coordenadora da Oficina de Criação e Pesquisa do Cersam Barreiro:

“Penso em um dos sujeitos que participou da oficina, por um ano, e que foi um dos que com seu trabalho mais me levou em direção a indagações. Seu trabalho parecia o de um artesão a construir o mundo, a ordem e a desordem, pedra a pedra, ponto a ponto, fazendo de qualquer fragmento de material que lhe caísse às mãos uma unidade desta estrutura de organização. Me pareceu sempre uma batalha divina contra o caos do céu aberto, batalha onde nada possuía significado prévio a não ser o que ele impunha nestes arranjos. Ele um dia me disse ‘meus trabalhos são todos iguais’, quase como posso ouvir falar alguém ‘minhas frases são todas iguais, todas criam sentidos únicos, irrepetíveis, perdidos no instante seguinte, são todas

12. Polibio José de Campos, psiquiatra do Cersam Noroeste.

13. SILVEIRA, R. D. Reflexões sobre o papel das Oficinas na Saúde Mental. E SILVA, C. de P. G. A experiência de construção de uma oficina. Seminário Dispositivos de Tratamento em Saúde Mental na Rede Pública: construindo um Projeto. Núcleo Pró-Formação e Pesquisa do Cersam Barreiro. 1995.

iguais'. Ainda hoje me emociona a poesia desta tarefa heróica de construção, a qual nem mesmo a palavra foi poupada e que terminou na construção de algo que suportasse seu nome. Qualquer algo, desde um pedaço de madeira ou dois palitos de picolé trançados, vários, muitos, todos sustentando seu nome. Todos estes fragmentos de matéria tão aparentemente desvinculados de qualquer significação a priori, que encadeados suportavam a significação de um nome próprio.”

#### Mudando através de parcerias

Uma das inovações deste projeto está no trabalho conjunto desenvolvido por um grande número de órgãos públicos, organizações não-governamentais e instituições privadas. A participação destas instituições, algumas das quais já mencionadas, é descrita de forma sintética a seguir.

A Secretaria Municipal de Saúde, através da Coordenaria de Saúde Mental, articula diversas parcerias: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social integra o projeto nos Centros de Convivência, no Projeto Arte da Saúde e na atenção aos moradores de rua; as Secretarias Municipal e Estadual de Educação, o Juizado da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e a Associação de Pais de Autistas e Demais Síndromes, na atenção à saúde mental infanto-juvenil e nos Fóruns Regionais; a Secretaria Municipal de Abastecimento, no Projeto Arte da Saúde e nos Centros de Convivência; a Secretaria Municipal de Esportes e a Escola de Educação Física da UFMG, em Oficinas de Esportes no Cersam Pampulha; a Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania, no acompanhamento jurídico de casos de violação de direitos dos usuários; o Fórum Mineiro de Saúde Mental e a Associação de Usuários dos Serviços de Saúde Mental, no acompanhamento do Projeto e na realização de eventos; a Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais, nos Centros de Convivência; a Pastoral de Rua, através do acompanhamento dos casos de usuários moradores de rua; o Grupo Unibanco de Cinema, através da concessão de ingressos para os usuários dos serviços de saúde mental; as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Cultura, na implantação do novo Centro de Convi-

vência Lagoa do Nando; a Polícia Militar de Minas Gerais, através do recolhimento e encaminhamento de pacientes em crise.

Além destas participações, os próprios serviços articulam parcerias “miúdas”, algumas informais, que vão desde a Padaria do Milton com o Cersam Leste até a Fiat com o Centro de Vivência Agroecológico, passando pelo Comitê pela Democratização da Informática com o Cersam Pampulha.

#### As várias dimensões da inovação

O Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte envolve uma série de inovações. Inovação na atenção ao portador de sofrimento mental, com uma rede de serviços capaz de acolher pacientes da crise até a estabilização, promovendo ainda sua reinserção social. Esta é uma inovação tanto com relação ao modelo psiquiátrico hegemônico em todo o mundo, centrado na hospitalização e na segregação, quanto com relação à atenção à saúde em geral, que não se dá, de modo predominante, com base no acolhimento e no estabelecimento de vínculo com a população que dela necessita.

Inovação na abordagem dos pacientes, com o desenvolvimento de uma “clínica desarmada” e com a busca de uma nova compreensão do processo psíquico dos sujeitos, onde o enfrentamento da loucura e da crise parte da sua percepção como um fenômeno social e como uma vivência particular de cada usuário.

Inovação na relação dos trabalhadores de saúde com os usuários: de uma posição “protegida”, no manicômio, para uma “desprotegida”, na rede ambulatorial, em que é preciso aprender a proteger-se e ao paciente na liberdade de espaços abertos. Inovação na relação dos trabalhadores de saúde entre si: de uma posição em que o trabalho era centrado no psiquiatra para uma em que todos os membros da equipe são capazes de oferecer atenção.

Inovação na cultura da cidade, que deixa de associar loucura com periculosidade e começa a aceitar a convivência com a diferença.

Inovação para usuários e familiares, que passam a reconhecer em um espaço não hospitalar a possibilidade de resolução da crise.

180 Inovação na articulação de parcerias, que envolve não apenas as contribuições específicas de cada um para o desenvolvimento do Projeto, mas que abre a possibilidade de que também os parceiros se modifiquem em sua relação com a loucura.

Inovação no conceito de cidadania, que se amplia do reconhecimento de direitos ou proteção de singularidades para um processo de inclusão ativa.

**Eta utopia danada!**<sup>14</sup>

A implantação de um Projeto desta magnitude não poderia ocorrer sem resistências. No entanto, ao longo do tempo, os bons resultados deixaram muitos oponentes sem argumentos. Por exemplo, é usual que os proprietários de hospitais psiquiátricos busquem amedrontar a sociedade com a imagem de loucos violentos e sensuais soltos pelas calçadas. O caso de Belo Horizonte mostra o contrário, tanto pela demonstração de que a loucura é diferente mas não ameaçadora - como quando a Escola de Samba toma conta do centro da cidade - quanto pela atenção aos moradores de rua.

A sustentabilidade do Projeto está assegurada pelos resultados e pelo apoio incondicional de usuários e familiares - que organizados se constituem em um forte grupo de pressão - e dos parceiros públicos, privados e não-governamentais. O que hoje se encontra em discussão entre os envolvidos com o projeto é a possibilidade de viabilizar os avanços que se fazem necessários, frente à nova composição no comando da Secretaria Municipal de Saúde<sup>15</sup>, que vem promovendo mudanças nos Centros de Saúde e não encaminhando a concretização de iniciativas do Projeto - como no que se refere à criação da Casa Protegida, que já conta com apoio da iniciativa privada para os custos de implantação.

No entanto, pelo que vimos em Belo Horizonte, acreditamos que a estratégia dos diversos atores envolvidos no Projeto de buscar canais alternativos para viabilizar investimentos e de utilizar a pressão pública organizada dará resultados. Um exemplo desta estratégia consiste na mobilização de 70% dos trabalhadores da rede municipal para defender

14. Na expressão da Coordenadora do Fórum Mineiro de Saúde Mental.

15. Ocorreu mudança no nível municipal de governo, responsável pelo projeto, no início de 1997.

a manutenção da Coordenação da Saúde Mental, quando da posse do novo Prefeito. A mudança com relação à situação anterior é tão significativa, principalmente quanto à vida dos usuários e seus familiares, que dificilmente estes aceitarão quer um retrocesso, quer a interrupção do processo de aperfeiçoamento do projeto. Da mesma forma, a população de Belo Horizonte reconhece o trabalho e conta com ele, conforme demonstram enquetes realizadas pelos jornais locais.

As inovações promovidas na direção da utopia de uma sociedade sem manicômios constituíram novos sujeitos e novos atores sociais, dos quais depende hoje o avanço do processo.



# A Casa de Zabelê como possibilidade de mudança

## Programa para meninas em situação de risco

TERESINA/PI

Carla Bronzo Ladeira Carneiro<sup>1</sup>

### Introdução

O Programa Casa de Zabelê<sup>2</sup> começou a ser elaborado em 1994, como parte de um conjunto de ações públicas municipais voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de Teresina, no Piauí. Em agosto de 1994 é firmado um convênio de cooperação de quatro anos entre a Prefeitura de Teresina, através da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Ação Social Arquidiocesana (ASA), através da Pastoral do Menor. A partir desse momento é fortalecido o processo de discussão e de elaboração coletiva do programa de atendimento às meninas em situação de risco e do projeto pedagógico desse atendimento. Estiveram envolvidos nessa construção educadores da pastoral, técnicos das secretarias municipais e estaduais, membros de conselhos e de entidades diversas, conformando uma iniciativa pública inovadora no cenário da gestão social no Brasil.

A cooperação da prefeitura com a ASA já existia anteriormente ao convênio, mas ela se consolidou a partir das recomendações do BID, que sugeria o estabelecimento de parceria com alguma organização não-governamental, como condição para o acesso à cooperação do Ban-

1. Cientista Social e mestre em Sociologia pela UFMG, doutoranda em Sociologia e Política.

2. De acordo com a lenda que deu origem ao nome do Programa, Zabelê era filha do chefe da tribo dos Amanajós e amava Metara, de outra tribo inimiga. A lenda traz a história de um amor impossível e infeliz, sendo os personagens centrais - Zabelê e Metara - transformados em pássaros que andam sempre juntos e que cantam tristemente ao entardecer. Mais do que uma lenda que deu origem ao nome, a lenda é encenada nas coreografias montadas nas aulas de dança da Casa de Zabelê, fazendo parte, de alguma forma, das atividades cotidianas e pedagógicas desenvolvidas na Casa. A grife criada para o desfile de moda - com motivos afro-indígenas - traz também a marca "Z de Zabelê".

184 co. Esse convênio abrangeu diversos programas: a) construção e manutenção parcial da Casa de Zabelê; b) Escola Aberta, voltada para o atendimento de meninos *de e na rua*<sup>3</sup>; c) profissionalização e geração de renda para adolescentes, com treinamento em tecelagem, marcenaria e computação; d) creche comunitária, atendendo a 120 crianças de até 6 anos; e) capacitação institucional, com formação permanente do corpo técnico e f) bolsa incentivo, que consiste no repasse de bolsas, no valor de R\$ 50,00/mês, a 243 meninos e meninas atendidos na Casa de Zabelê, Escola Aberta e no Programa de Profissionalização.

3. Atualmente o número de atendidos na Escola Aberta é de 74 crianças e jovens com trajetória de rua.

4. No mês de junho de 1998, foram abordados 205 meninos e meninas pela equipe desse projeto (6 duplas de educadores que estão nas ruas das 8:00h às 22:00h).

Além desse Programa (denominado globalmente como “Programa de atendimento a menores em circunstâncias especialmente difíceis”), a SEMCA e a ASA coordenam conjuntamente alguns outros programas que são desenvolvidos na Casa Criança Cidadã. Esta sedia, além da Escola Aberta, o programa “Família Viva”, direcionado para o atendimento familiar; o SOS Criança, serviço de informação à população e destinado ao recebimento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes e o seu encaminhamento para atendimento em programas específicos e o Programa “Vem para casa, criança”, voltado para a abordagem de rua<sup>4</sup>. Teve início em 1998 uma parceria da Casa de Zabelê com o programa gerenciado pela Pastoral do Menor, Casa Savina Petrilli, destinada ao atendimento de meninas grávidas. O Programa de Ação Integrada nas olarias de Teresina, voltado para a erradicação do trabalho infantil, constitui também ação de grande relevância para a promoção e garantia de direitos, sendo realizado em parceria com diversos órgãos governamentais, conselhos e organizações da sociedade civil.

A Casa de Zabelê foi aberta ao público em agosto de 1996. Em um ano atingiu a meta física proposta. Cumpre um importante papel de referência no conjunto das políticas públicas municipais, ao possibilitar uma alternativa de atendimento a meninas em situação de risco e uma referência para a comunidade local. O Programa pode ser considerado uma exitosa fusão de princípios afinados com a garantia de direitos e promoção da equidade, combinados com práticas gerenciais centradas nas parcerias e na participação, aliados à uma equipe técnica integrada, capacitada e motivada, comprometida com a eficiência, a eficácia e efetividade do trabalho desenvolvido.



### A Casa de Zabelê

#### Objetivos e atividades: centralidade da ação educativa

Fruto de intenso processo de mobilização e de estabelecimento de ações conjuntas, a política municipal para criança e adolescente em curso em Teresina, apesar de bastante recente, parece apresentar resultados muito positivos. O presente artigo destaca alguns pontos relevantes para uma compreensão mais ampla acerca das especificidades do Programa Casa de Zabelê, possivelmente responsáveis pelo caráter inovador dessa iniciativa pública municipal. Não se pode, entretanto, considerá-lo de forma isolada, uma vez que se insere em um conjunto articulado de iniciativas públicas municipais voltadas para a proteção e defesa de crianças e jovens em situações particularmente difíceis. A especificidade da Casa de Zabelê no conjunto das políticas para infância e juventude vulnerabilizada reside na “questão de gênero”, constituindo-se em um equipamento público montado e orientado para meninas e jovens, consistindo em um espaço (e um tempo) para que elas tenham condições de se desenvolverem plenamente como mulheres e cidadãs.

A Casa de Zabelê é uma casa de passagem destinada ao atendimento de meninas em situação de risco pessoal e social. O Programa contempla o desenvolvimento de atividades diárias e diurnas variadas, de caráter pedagógico, esportivo, artístico e profissionalizante, atingindo um total de 101 meninas entre 10 e 18 anos de idade. Nas diretrizes do projeto pedagógico, a permanência qualificada das meninas na escola constitui o eixo central. Elas devem estudar para freqüentar a Casa e para receber a bolsa-incentivo. Essa vinculação estreita com a educação formal aponta para dimensões inovadoras no campo social, ao demandar a articulação de esforços, competências e recursos na construção de uma política pública mais integrada e efetiva.

Como uma passagem, a Casa é um espaço no qual a menina é acolhida, ouvida, tem acesso a diversas atividades: aulas de dança, de “diálogo e registro” (nome diferente do utilizado na escola formal para designar conteúdos de comunicação e expressão), “habilidade e expressão afim” (“matemática a serviço da vida”), de voleibol, de costura e oficinas de papel reciclado e serigrafia em tecido. A categoria

186 “Casa de Passagem” envolve não só um espaço físico, no qual a menina passa parte de seu dia, no período extra-escolar, mas também um espaço simbólico, uma oportunidade para a mudança.

Há um acompanhamento direto da vida escolar de cada uma das adolescentes que freqüentam a Casa, através do contato mensal da equipe técnica com 43 escolas, tanto municipais quanto estaduais. A cada falta na escola, há um desconto no montante da bolsa. O Programa favorece uma articulação entre a escola e a família, aproximando as mães da vida escolar de suas filhas. O fato de a menina receber a bolsa na presença da mãe constitui um ato simbólico e que é respeitado. Segundo informações dos técnicos, essas foram regras acordadas, discutidas coletivamente com as meninas e reconhecidas como legítimas. São normas praticadas efetivamente, sendo sua aplicação um exercício pedagógico, um instrumento para fazer valer os acordos, as palavras e, dessa forma, resguardar a seriedade e a consistência do projeto pedagógico e das diretrizes da Casa de Zabelê.

Os objetivos mais imediatos das atividades em curso estão centrados no retorno e permanência da menina na escola, no desenvolvimento de atividades pedagógicas capazes de elevar a auto-estima, de lhe possibilitar maior respeito por si mesma e pelo outro e de criar uma consciência individual e social mais ampliada, além da apropriação da liberdade e da cidadania. A proposta pedagógica - construída coletivamente pela equipe de técnicos e educadores que estão hoje à frente do trabalho desenvolvido na Casa de Zabelê - foi montada a partir da noção de “centro de interesse”, sendo que os temas orientadores das atividades são elencados a partir do que é trazido pelas meninas e percebido como material relevante para ser trabalhado pela equipe técnica. O tema “eu, a menina”, constitui o eixo para os demais temas e questões que emergem (família, gravidez, drogas, etc.) e conduz o conjunto das ações pedagógicas.

O público-alvo: considerando a situação de risco

Inicialmente, ao ser inaugurada, a Casa atendeu 18 meninas. De setembro a outubro de 1996, a Casa de Zabelê atendeu 34 meninas.

Depois de um ano de funcionamento, o Programa atingiu a meta proposta, e atualmente são atendidas 101 meninas; a maioria tem entre 12 e 14 anos. Quanto à escolaridade, as meninas concentram-se no segundo e terceiro anos do primeiro grau. Quatorze delas completaram a primeira série de escolaridade, sendo que nenhuma tem menos de 10 anos de idade, o que pode apontar sua entrada tardia na escola ou repetência escolar.

Das 18 meninas que estavam na Casa de Zabelê em 1996, apenas três ou quatro desistiram do Programa e permanecem na prática da prostituição. Os casos de meninas que desistem de freqüentar a Casa são poucos. Em compensação, é grande o número de adolescentes grávidas, a despeito do trabalho realizado. Só em 1998, 12 adolescentes engravidaram. Nesse caso, elas são encaminhadas para a Casa Savina Petrilli.

O encaminhamento das meninas para o atendimento é feito por educadores da abordagem de rua (participantes do Programa “Vem prá casa, criança”), através do Conselho Tutelar, do SOS Criança, de outros programas da prefeitura e da ASA, e ainda por demanda espontânea, por parte das próprias meninas ou de suas mães. Um primeiro contato é feito com a assistente social. Depois é realizada uma visita à família e então, através de um “contrato” que inclui o compromisso de freqüência à escola, abandono de atividades de risco e presença na família, a menina passa a ter direito de participar das atividades da Casa. Estas atividades incluem, além das cotidianas, visitas a *shoppings* e clubes, com direito a lanches e brinquedos<sup>5</sup>.

Não existe, no atendimento realizado, uma caracterização das meninas por tipo de situação de risco. Busca-se um atendimento mais homogêneo, não discriminatório ou estigmatizante. Há, entre os membros da equipe técnica, preocupação com o direito de privacidade das meninas que ali estão, expressando compromisso moral e ética profissional.

Sob a extensa rubrica de crianças e jovens em situação de risco estão agrupados fenômenos de natureza, gravidade e abrangência diversos. Sob essa denominação, estão sendo designados meninos e meninas de rua, meninos e meninas nas ruas, crianças trabalhadoras, crianças em situação de prostituição, drogadicção, violência ou abuso, negligência e prática de ato infracional, entre outras. A delimitação

5. A programação das atividades da Casa de Zabelê para o segundo semestre de 1998 envolvia a reflexão sobre temas variados, de cunho político-social e também celebrações religiosas: significado do movimento estudantil, figura paterna, participação na marcha dos excluídos, situação da criança no Brasil, consciência negra, comemoração do dia de ação de graças e semana da Bíblia, entre outras.

188 conceitual, explicitando as fronteiras desses universos, constitui uma tarefa imprescindível para apontar alternativas diferenciadas para os problemas. Para a produção e reprodução desses fenômenos convergem fatores sócio-econômicos e culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos.

6. Teresina é uma cidade que enfrenta os desafios da pobreza e da desigualdade de forma intensa: em 1991, existiam aproximadamente 50 mil famílias com rendimento mensal *per capita* inferior ou igual a 1 salário-mínimo, totalizando quase 40% do universo total de famílias (dados do documento Teresina-criança-cidadania: compromisso municipal 1995-1996. Documento assinado pela Prefeitura Municipal de Teresina através da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente, pelo Conselho Municipal e UNICEF).

Como pano de fundo das situações de risco e vulnerabilidade, tem-se a exclusão ou a inserção precária das famílias pobres na vida social e econômica da cidade. Ainda que relativizando o vínculo férreo que liga pobreza e delinqüência, a pobreza e a exclusão constituem o cenário no qual o drama das crianças nas ruas, das meninas prostituídas, violentadas ou abandonadas se desenrola<sup>6</sup>.

#### Expansão e mudança: os desafios de um trabalho com famílias e programas para geração de emprego e renda

A preocupação crescente e consistentemente enfrentada pelos técnicos do Programa tem sido a realização de um trabalho mais sistemático com as famílias, principalmente com as mães das meninas, freqüentemente carentes de suporte e informação para cumprir o papel de agentes fundamentais na garantia dos direitos da infância e da juventude. Centenas dessas famílias não apresentam as condições minimamente ideais para o cumprimento do importante papel de mediar e lutar pelos direitos de suas crianças e jovens. São famílias empobrecidas, sem acesso aos recursos e serviços sociais básicos, ausentes ou precariamente inseridas no mundo da produção e do consumo, na vida econômica e social da cidade. O desafio de estabelecer uma política pública, voltada para uma inserção social e econômica mais qualificada de milhares de famílias pobres e em situação de vulnerabilidade, é uma realidade com a qual se defrontam os agentes públicos locais, governamentais ou não, diante da urgência e magnitude dos problemas sociais.

A família, marcadamente a partir dos anos 90, tem sido considerada como elemento central na doutrina da proteção integral, norteadora do Estatuto da Criança e do Adolescente. A redescoberta da família

como objeto de análise e foco de atenção crescente para o desenho de programas sociais, consiste em reconhecê-la em suas peculiaridades, em suas diferentes formas de estruturação, organização do cotidiano e do espaço doméstico, vendo-a como processo, formas mutáveis no tempo - composição, decomposição, reestruturação de seus membros, dinâmicas e funções. Mas não se sabe muito bem o que fazer e como proceder com esse segmento social, tão multifacetado e complexo. Não existem sólidas referências ou experiências consolidadas na área.

Na Casa de Zabelê está sendo elaborada, pelos técnicos juntamente com as meninas, uma proposta de trabalho: por dois dias no mês, as meninas ficarão em suas casas enquanto suas mães freqüentarão a Casa de Zabelê, em atividades especificamente preparadas para o atendimento familiar<sup>7</sup>. Nas reuniões com as mães, percebem-se resultados imediatos; no entanto, precisam ser buscadas conseqüências mais efetivas e permanentes na dinâmica e nos conflitos familiares. Na grande maioria dos casos, tem sido apontado como problema a excessiva passividade da família quanto ao uso de drogas, gravidez precoce e trabalho das crianças nas ruas.

A permissividade e a apatia da família demonstradas nesses dois anos de trabalho passaram a exigir uma linha de ação, dentro da Casa de Zabelê, que vá além das visitas familiares iniciais e do atendimento pontual às famílias em situações especiais, ou de reuniões esporádicas com as mães. Existe, na equipe técnica, a percepção da família como parceira do trabalho realizado. Entretanto, faltam os mecanismos necessários para um trabalho consistente e efetivo na superação das situações de risco familiar.

Na grande maioria das vezes as questões envolvidas nesse tipo de atendimento extrapolam o âmbito de ação do Programa ou da Secretaria da Criança, dizendo respeito às políticas públicas de trabalho e renda, habitação, assistência social entre outras, demandando uma articulação intersetorial de grande extensão, difícil de realizar-se concretamente. Mas não impossível ou de antemão condenável. Políticas de bolsa-escola e renda-mínima vinculadas a estratégias de orientação, apoio e proteção familiar têm demonstrado a fecundidade de desenhos de programas sociais que conseguem uma articulação mais con-

7. A parceria com o Instituto de Perinatologia irá iniciar-se com palestras e oficinas para técnicos e educadores da Casa, capacitando-os para o conhecimento de questões necessárias ao atendimento familiar.

190 sistente entre a dimensão econômica e a social. Nesses casos, há um reconhecimento da dimensão estratégica da questão social e da centralidade do desafio da equidade.

Entretanto, por mais que o Programa atinja seus objetivos e seja bem sucedido em seus resultados, favorecendo o retorno à escola e a diminuição da exposição das meninas a situações de risco, existem muitos condicionantes externos ao âmbito do Programa que problematizam o alcance de seus fins últimos. Depois que fazem 18 anos, as meninas não podem participar das atividades e não podem ser mais sujeitos de atenção individualizada. Estão entregues de novo à sorte, ou ao azar, na maioria dos casos sem condições reais ou novas habilidades que lhes permitam sustentar a saída da Casa e a ruptura com a situação de risco. Caberia priorizar o desenvolvimento de atividades mais efetivas no que se refere à profissionalização e geração de renda. Elaborar uma estratégia articulada nesse campo é uma necessidade percebida pelos agentes atuantes no Programa. Uma de suas fragilidades, aliás, é a de não ter obtido, até o momento, êxito na execução de cursos e atividades com os objetivos de profissionalização e geração de renda.

#### Resultados: considerações sobre a complexidade do "objeto da intervenção"

Em termos de resultados, além do cumprimento da meta física do Programa (com grande demanda por atendimento), pode ser observada uma transformação no comportamento das meninas a partir de sua inserção nas atividades da Casa. De acordo com a fala dos técnicos e também das próprias meninas, há uma mudança na forma de agir - menos agressiva, mais carinhosa, mais serena - e nos hábitos de higiene e educação a partir do pertencimento à Casa. A passagem pode constituir uma ponte para o futuro<sup>8</sup> e atuar efetivamente como agente de transformação das possibilidades e condições de vida das meninas e famílias que gravitam em torno da Casa de Zabelê. De 100 meninas que freqüentavam o Programa em julho de 1998, apenas três estavam fora da escola, uma por abandono e duas por não terem feito matrícula (chegaram à Casa depois de iniciado o período letivo).

8. Algumas meninas, durante a breve conversa na visita de campo, expressaram em bloco um desejo e uma expectativa: que possam dançar no Festival do Século, em São Paulo, no ano 2.000.

As meninas, algumas participantes do Programa desde seu início, ressaltam o impacto do Programa em suas vidas. Muitas afirmam que se sentem mais felizes, mais bonitas e mais cuidadas. Todas afirmam que a relação que mantinham com a escola foi alterada a partir da entrada no Programa e que hoje sabem e valorizam coisas (educação, corpo, sonhos etc.) que não sabiam ou valorizavam antes.

Mas nesse processo de transformação pelo qual passa a maioria das meninas intervêm múltiplas variáveis, de difícil medição. As meninas que estão na Casa têm origens diversas, apresentam situações de risco específicas e diferenciadas. A quase totalidade vem de um ambiente de pobreza e miséria (97 em um universo de 101). Além desse fator, pano de fundo para as demais privações e violações de direitos, algumas meninas que estão na Casa são vítimas de violência doméstica (11), drogadicção (13), negligência (24), prostituição (18), abandono (2), enquanto outras são encaminhadas para a Casa por perambularem pelas ruas, fazendo biscates ou praticando pequenos furtos. Algumas são encaminhadas pelas mães com problemas no exercício da autoridade materna. Em outros casos, são as próprias mães que incentivam e sustentam a vivência da situação de rua e a prática da prostituição. Do universo das meninas que freqüentam a Casa atualmente, a maioria (57) tem experiência de vida nas ruas.

Não se sabe ao certo o que intervém mais diretamente no ingresso de uma menina na prática da prostituição, nem o que pode ser necessário e suficiente para sua saída. É preciso ultrapassar as determinações apenas estruturais, abrangendo as dimensões culturais e psicossociais que favorecem a permanência e a reprodução da situação de rua, percebendo a “multiplicidade de determinações” que levam as crianças e adolescentes ao uso da rua para trabalho ou lazer.

#### Recursos financeiros: sustentabilidade possível?

O Programa tem um custo mensal que não atinge o patamar de 20 mil reais. A Prefeitura é responsável por parte da manutenção da Casa (água, luz, telefone, medicamentos, gás, combustível) e pela cessão de técnicos, despesa que gira em torno de 3 mil reais/mês. As despesas mensais do BID alcançam a cifra de 11 a 12 mil/mês<sup>9</sup>, sem contar o

9. Segundo informações da pessoa responsável pelo acompanhamento do Programa pelo BID, Iolanda Sá, que vem desempenhando também a função de secretária adjunta da SEMCA.

192 repasse das bolsas-incentivo, que não ultrapassa o valor de 5 mil/mês.

O Programa obteve o financiamento de 460 mil reais do BID<sup>10</sup>. Até julho de 1998, havia um saldo de pouco mais de 100 mil reais, sendo que o convênio, formalmente, se encerrava no fim daquele ano<sup>11</sup>. Do total financiado para a Casa de Zabelê, a maior parte foi destinada à construção da Casa. Outra grande parte é relativa ao pagamento de pessoal e à alimentação. Além da contratação dos educadores, instrutores e pessoal administrativo, os recursos do BID financiam a aquisição de mobiliário, equipamentos e material didático.

10. O valor total do convênio de cooperação com o BID, para todos os programas, é de R\$ 1.336.000,00.

11. Depois de obter uma prorrogação de 6 meses, pois em agosto completaram-se os quatro anos de apoio do BID.

Os custos assumidos mensalmente pelo BID são, em tese, factíveis de ser assumidos plenamente pelo governo municipal. O custo *per capita* do Programa não ultrapassa 200 reais/mês, valor razoável se comparado com o custo do atendimento em outros Programas similares.

A Casa de Zabelê tem legitimidade junto à população de Teresina e é um programa que sensibiliza a imprensa e mobiliza a comunidade. Constitui um ponto de referência para as famílias das meninas, posição que deve ser fortalecida, uma vez que estão sendo inseridas modificações com vistas a um trabalho mais amplo e mais sistemático com o grupo familiar.

Ainda que haja boa sinalização quanto ao apoio do BID ao Programa por mais quatro anos, é evidente e compreensível a apreensão da equipe técnica quanto aos rumos do mesmo ao fim desse financiamento.

A questão da (auto) sustentabilidade em termos econômicos para programas dessa natureza é bastante complexa, porque programas desse tipo - voltados para populações vulnerabilizadas, dispersas, pouco mobilizadas para uma ação coletiva, com pouca informação e acesso precário aos bens e serviços sociais - são de difícil execução e com resultados pouco precisos ou ambíguos. A aplicação de critérios "objetivos" de análise custo-benefício pouco cabe no estudo de programas com desenhos e objetivos similares. A complexidade das questões que norteiam o trabalho nesse campo - violência doméstica e sexual, prostituição, vida nas ruas, drogas, gangues, infratores etc. - dificulta o estabelecimento de diretrizes e metas precisas, demandando um atendimento individualizado, atento às subjetividades e peculiaridades das dinâmicas e histórias de vida que são diferenciadas.



### Equipe técnica: "incentivando constelações e não estrelas"

Essa fala, de autoria do responsável pela ASA em Teresina, pode apontar uma característica do Programa que vale a pena ser ressaltada, por referir-se à ênfase no trabalho coletivo.

A equipe técnica diretamente responsável pelas atividades da Casa é composta por 20 pessoas. Uma parte da equipe, contratada diretamente pela ASA, é formada por 6 educadores sociais, 4 instrutores das oficinas de esporte, dança e reciclagem de papel e 4 da área de serviços gerais e cozinha. Uma assistente social, a supervisora pedagógica e a psicóloga pertencem ao quadro de servidores municipais e, juntamente com o motorista, fazem parte da equipe disponibilizada pela Prefeitura. A coordenadora é funcionária do governo do estado e está à disposição da ASA. A outra assistente social trabalha como voluntária.

A Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente recebe os recursos do BID e os repassa para a ASA, agente responsável pelo gerenciamento técnico-pedagógico da Casa de Zabelê, pela seleção e capacitação de pessoal.

Existe uma avaliação mensal com toda a equipe da Casa, da qual participam educadores, coordenador, técnicos e pessoal administrativo para a discussão de aspectos diversos do gerenciamento do Programa. A natureza das tarefas demanda um atendimento específico, voltado para um público complexo, multifacetado e diante do qual não se consegue ficar isento.

A dimensão afetiva parece estar presente de forma intensa na relação dos técnicos entre si e entre estes e as meninas. Parece existir uma grande afinidade entre a equipe técnica, uma equipe amadurecida, capacitada e comprometida com as metas e diretrizes do Programa. Um clima de confiança mútua, uma preocupação com a dimensão da ética profissional (não publicizar, estigmatizar, ou expor a intimidade das meninas, um cuidado com a não discriminação) transparecem e poderiam, talvez, ser apontados como alguns dos aspectos mais positivos do Programa.

As freqüentes atividades de capacitação da equipe técnica (não só do Programa Casa de Zabelê, mas de outros programas da Prefeitura de Teresina e da ASA), sob a orientação pedagógica de educadores do

194 Projeto Axé/BA, possibilitaram, segundo avaliação da equipe técnica, momentos de reflexão sobre a prática, fornecendo subsídios aos educadores para uma atuação mais crítica e qualificada.

As atividades semestrais - os “retiros” realizados com a presença maciça de educadores e agentes envolvidos - parecem cumprir um importante papel de fortalecer o sentimento de equipe e a unidade de concepção que norteia o trabalho. Esses momentos de compartilhamento são fortalecedores da “mística” que orienta todo o Programa. Uma mística consistente, humana, fraterna e calcada na defesa de direitos e na promoção da equidade e da justiça social.

#### Parceria e gestão em rede

##### Origem e desenvolvimento de uma relação de confiança

Se por um lado, existe o desafio de lidar com um objeto complexo, por outro, há o da coordenação institucional, da montagem de um arcabouço institucional eficiente na gestão de políticas e programas específicos voltados para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade. Nessa montagem, estão envolvidas antigas instituições e novos atores, colocando em xeque o conceito de menor e o enfoque do assistencialismo, recolocando em novas bases as atribuições tradicionais do Estado e da sociedade civil.

As articulações de ONG's, organizações governamentais, instituições multilaterais, movimentos sociais, entidades civis, nacionais e mundiais, que emergem em torno da garantia de novos direitos da infância e da juventude configuram redes mais ou menos informais, com maior ou menor grau de institucionalização e pautam agendas sociais e estratégias de ação na área<sup>12</sup>.

A construção de um novo modelo de Estado social emerge da reestruturação das relações entre Estado, mercado e sociedade, marcando uma nova concepção de “público”, distinto da esfera estatal e do campo pessoal, que comporta uma efetiva participação e responsabilização social. Trabalhar em rede, agregar possibilidades e esforços, provocar sinergias constituem, nos anos 90, a receita mais favorável para viabilizar o bem-estar coletivo.

O marco inicial de transformações mais substantivas na política de

12. A Cúpula Mundial sobre a Criança, realizada em paralelo à Assembléia Geral da ONU em 1990, inaugurou o que ficou conhecido como o Ciclo Social da ONU, uma série de conferências mundiais que desempenham, em tese, um importante papel de viabilizar a construção de consensos internacionais, visando induzir normatividade, no âmbito internacional, relativa à promoção e garantia de direitos, dentre eles os novos direitos da infância e juventude.

atendimento municipal em Teresina pode ser fixado em 1987, quando tem início o trabalho desenvolvido pela Ação Social Arquidiocesana ASA/Pastoral do Menor em Teresina, com equipes de educadores na abordagem de crianças e adolescentes em situações de risco nas ruas. Nos primeiros anos da década de 90, começa a ser articulado o Pacto pela Infância em Teresina, o que favoreceu a discussão e a mobilização de diversos atores em torno da política para a infância e a juventude. A criação dos conselhos e a combinação dos esforços das secretarias municipais e estaduais na área social, dos movimentos populares e ONG's (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR - e Ação Social Arquidiocesana - ASA, Associações de Moradores) e Fórum Direitos da Criança e Adolescente (Fórum DCA) foram decisivos para a implementação de uma política pública para a infância e a juventude no município. O Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>13</sup> também desempenharam, segundo avaliação de membros da equipe, um importante papel na configuração da política pública municipal, constituindo-se em interlocutores de governos e ONG's atuantes no campo da criança e do adolescente em Teresina.

Em 1992, é criada a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCA). Em 1993, são discutidas junto ao Conselho Municipal as diretrizes da política de atendimento, com duas áreas prioritárias: a de assistência através de creches comunitárias, para crianças de 0 a 6 anos e a de proteção e defesa, que agrupa diversos programas para população até 18 anos em situação de risco. Até então existia somente uma Secretaria do Trabalho e Ação Social, presidida pela esposa do prefeito, em gestões marcadas por práticas assistencialistas, pontuais e fragmentadas, sem a coerência necessária para se constituírem em políticas públicas comprometidas com a equidade, a eficiência e com os resultados efetivos de suas atividades.

A parceria com a ASA deu-se desde o início da implantação da SEMCA. De acordo com depoimentos dos agentes envolvidos, existe uma "base ideológica comum" que permite o estabelecimento de parcerias frutíferas, embora não sem problemas, entre poder público municipal e a ASA. Esta, através de seu Programa Periferia, apresenta-se como

13. Em Teresina, essa capacitação foi realizada através dos consultores Edson Seda e Antônio Carlos Gomes da Costa, reconhecidos difusores dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente em todo o país durante os primeiros anos da década de noventa.

196 parceiro “natural” para as políticas e programas governamentais voltados para a infância e a adolescência vulnerabilizadas em Teresina.

#### O programa e seu contexto: aspectos de inovação e desafios

Embora a Casa de Zabelê apresente um desenho de programa comum a outros em execução pelo país afora, muito há que o distingue e não são poucos os desafios que enfrenta.

- Focalizando um aspecto mais substantivo do Programa, cabe apontar a importância da bolsa-incentivo como um dos seus componentes centrais. O repasse de R\$ 50,00/mês às meninas e suas mães não constitui um fim em si, mas contribui para a renda familiar e atua, simbolicamente, como fator central no estabelecimento do “contrato pedagógico”. As experiências de renda mínima e de bolsa escola que emergiram nos últimos anos em várias cidades e regiões do país apontam para a fecundidade de programas e políticas sustentados pelo princípio de mínimos sociais, via transferência de recursos diretos para as famílias vulnerabilizadas.

- A centralidade no Programa da gestão em parceria constitui, sem dúvida, aspecto primordial de seu caráter inovador. A construção de uma relação de parceria bem sucedida exige esforço e não está nunca isenta de conflitos e pontos de tensão. A parceria ampliada estabelecida com a ASA/Pastoral do Menor é um exemplo de exitosa cooperação, com divisão clara de atribuições e competências, que se estende muito além do âmbito do Programa Casa de Zabelê. O apoio financeiro do BID foi crucial para materializar a proposta de atendimento e sua participação como agente financiador contribuiu para maior rigor no acompanhamento e monitoramento das metas e objetivos, atividades e recursos financeiros e também para a qualidade e o nível de sistematização das informações disponíveis.

- A atenção conferida à produção e sistematização de dados e informações sobre o Programa e seu público-alvo merece ser destacada

como um dos pontos que reforçam o caráter inovador dessa iniciativa. O campo das políticas sociais, em especial as políticas de assistência ou dirigidas para segmentos vulnerabilizados, é marcado, historicamente, por uma espécie de dificuldade congênita na produção e uso sistemático de avaliações, registros e diagnósticos como instrumentos de desenho e gestão, o que tende a dificultar fortemente o gerenciamento dos programas e a identificação e correção de problemas em sua execução. O exame do material disponível permite identificar o esforço que vem sendo realizado para a construção de uma política pública efetiva para a infância e juventude em Teresina, atenta ao uso necessário de dados e informações para o monitoramento e desenho de alternativas de ação.

- O espaço para a participação das meninas nas decisões e regras da Casa é uma dimensão relevante no Programa, embora possa ser mais ampliada e realizada de forma mais consciente. A metodologia utilizada, centrada na noção de “centro de interesse”, é bastante flexível para incorporar os elementos trazidos pelas meninas como material para o trabalho pedagógico. Ampliar a participação do público beneficiário é um dos desafios, nada singelo, com o qual se deparam os agentes envolvidos com a gestão do Programa. Caminha-se no fio da navalha, na busca de articular flexibilidade para incorporar demandas e sugestões dos usuários e o necessário rigor para a execução da proposta pedagógica.

- A qualidade da equipe técnica responsável pela gestão do Programa constitui um elemento central para o seu êxito. As atividades de capacitação permitiram afinar perspectivas, orientar teórica e metodologicamente o trabalho realizado. Foram possíveis a articulação e a orientação necessárias ao desenvolvimento de ações coerentes e integradas entre outros programas voltados para a infância e juventude, possibilitando a construção de um referencial ético-pedagógico e o estabelecimento de diretrizes e princípios para uma política pública na área. Na Casa de Zabelê, os técnicos, monitores, cozinheira e ajudantes, todos são educadores, comprometidos com os objetivos e

198 princípios do Programa. Pode-se sugerir que a adesão à forma e ao conteúdo das ações realizadas revela a solidez da equipe e seu compromisso com a sustentabilidade e efetividade das ações desenvolvidas.

- O Programa apresenta resultados efetivos: contribui para manter meninas e jovens entre 10 e 18 anos distantes de situações de risco nas ruas ou oferece a outras proteção e apoio frente a situações de vulnerabilidade e marginalização social. A centralidade da escola nas diretrizes pedagógicas da Casa reforça e aponta para o futuro, possibilitando um canal para que as meninas elaborem projetos de vida e construam espaços de conquistas e exercício de direitos. As atividades desenvolvidas reforçam valores e habilidades que viabilizam a inserção mais qualificada das meninas na vida social da cidade.

- Por fim, cabe apontar um desafio central e de extrema importância que, contudo, não é específico da Casa de Zabelê, estando presente na maioria dos programas da mesma natureza. Trata-se do aspecto já mencionado relativo à focalização. A preocupação com a não-estigmatização das meninas pode levar a uma desfocalização em relação ao público-alvo, o que pode acarretar o desenvolvimento de atividades iguais para um público com situações de risco muito diferenciadas. O fato da Casa funcionar apenas durante o dia e nos dias de semana pode revelar um desenho inadequado para o atendimento de meninas em situação de prostituição, por exemplo<sup>14</sup>.

14. Sabe-se que, nesses casos, o "movimento" é maior justamente durante a noite e nos fins de semana.

Os dilemas são muitos e a profundidade das questões envolvidas exige um amplo e responsável processo de discussão e definição de estratégias de implementação de uma política para a infância e juventude mais eficiente e justa. Não se pode esquecer, todavia, que as políticas sociais não terão qualquer efetividade se não se combaterem os efeitos perversos da pobreza e da desigualdade social. A permanência das iniquidades condenará as políticas sociais ao eterno castigo de Sísifo, como diz Vilmar Faria: *"em vão ela terá que alçar a pedra ao cume da montanha, pois, ao fim de cada dia, a política social esmorecerá sob o peso da missão e terá, na manhã seguinte, que recomeçar tudo de novo"*.

Se a emergência de uma sociedade mais eqüitativa e com mais justiça social parece ainda distante no caso do Brasil, em Teresina a Casa de Zabelê constitui, efetivamente, um caminho para a proteção e apoio às meninas e às jovens empobrecidas, marginalizadas, vítimas da violência sexual e social, da negligência e do abandono. A concepção do Programa é afinada com a garantia de direitos e sintonizada com as tendências gerenciais no campo social, ao priorizar a eficiência, a articulação de parcerias, a participação popular e a dimensão emancipatória das ações realizadas, comprometidas com os princípios da cidadania, da equidade e da autonomia.





# Combatendo a Evasão Escolar<sup>1</sup>

SANTA MARIA (RS)

Adalberto de Oliveira Brandão<sup>2</sup>

## Introdução

O município de Santa Maria, situado geograficamente no centro do estado do Rio Grande do Sul, caracteriza-se como um pólo regional, em função de ser um centro comercial e de prestação de serviços, centro estudantil e centro militar.

Com aproximadamente 226.300 habitantes, Santa Maria vem apresentando, a cada ano letivo, aumento significativo de sua população estudantil, em função do fluxo de estudantes à procura do ensino em todos os níveis de graduação.

A rede municipal é composta de 72 escolas, das quais seis têm o primeiro grau completo com turno noturno; 20 têm o primeiro grau completo sem o turno noturno; 16 são escolas rurais isoladas; sete são escolas rurais-núcleos; 19, escolas com 1º grau incompleto, e quatro são escolas de modalidades especiais.

Em 1998, a rede municipal tinha 16.350 estudantes na zona urbana e 1.603 na zona rural, como pode ser visto no quadro a seguir.

1. Agradecimento especial ao Secretário Municipal de Educação Pedro Lecueder Aguirre, aos coordenadores do Projeto Luci Beatriz Zelada Duarte, Valmir Beltrame pela acolhida e receptividade. Também agradeço a minha esposa Andréa de Oliveira Silva pela revisão deste relatório.

2. Professor do Curso de Serviço Social na Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE (Governador Valadares/MG), Assistente Social e Mestrando em Administração Pública no Programa de Pós Graduação em Administração – PPGA, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

| MODALIDADES                              | ZONA RURAL   | ZONA URBANA   | TOTAL         |
|--|--------------|---------------|---------------|
| pré-escola                               | 111          | 1.055         | 1.166         |
| 1ª a 8ª séries                           | 1.492        | 12.460        | 13.952        |
| educação especial                        | -            | 27            | 27            |
| noturno supletivo                        | -            | 787           | 787           |
| noturno regular                          | -            | 105           | 105           |
| noturno escola aberta                    | -            | 257           | 257           |
| escola industrial                        | -            | 60            | 60            |
| <b>SUB – TOTAL</b>                       | <b>1.603</b> | <b>14.751</b> | <b>16.354</b> |
| *alunos conveniados                      | -            | 1.200         | 1.200         |
| **alunos pré-escola atendidos pela SMBES | -            | 399           | 399           |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>1.603</b> | <b>16.350</b> | <b>17.953</b> |

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA

\* Convênios com Escolas Particulares

\*\* Alunos atendidos pela SMBES, com professores da SMED.

O quadro funcional era composto por 1.052 professores na zona urbana e 155 na zona rural. Incluíam-se, ainda, 33 orientadores educacionais, nove educadores especiais e sete educadores técnicos.

No ano de 1996, o índice de evasão escolar estava em torno de 4,02%, fazendo com que em janeiro de 1997 a Secretaria de Município da Educação implantasse o Projeto Combatendo a Evasão Escolar. No primeiro ano de funcionamento desse projeto, o índice de evasão diminuiu em 66%, ficando em torno de 1,34%. Em 1998, a evasão escolar reduziu-se a zero.

O presente artigo visa descrever detalhadamente o Projeto Combatendo a Evasão Escolar e seus resultados na comunidade de Santa Maria.

#### Problema que o projeto visa solucionar

No Brasil, de acordo com o Ministério da Educação e Cultura, a reprovação e o abandono atingem 27% dos alunos. Esse índice é resultado de diversos fatores, como a incapacidade da escola de fazer com que o aluno progrida adequadamente; falta de estratégias para que o aluno permaneça no sistema etc.

Na região Sul do país, o índice de abandono fica em torno de 7% no ensino fundamental e 15% no ensino médio. Já a taxa de reprovação está

em torno de 15% no ensino fundamental e 12% no ensino médio.

Em Santa Maria, até 1996, a situação era a retratada no quadro abaixo:

QUADRO N.º 2

| ANO  | MATRÍCULA GERAL | N.º DE ALUNOS EVADIDOS | PERCENTUAL DE EVASÃO |
|------|-----------------|------------------------|----------------------|
| 1992 | 16.939          | 992                    | 5,85%                |
| 1993 | 15.331          | 683                    | 4,45%                |
| 1994 | 18.482          | 907                    | 4,90%                |
| 1995 | 17.420          | 704                    | 4,04%                |
| 1996 | 16.480          | 640                    | 4,02%                |

FORTE: SECRETARIA DE MUNICÍPIO DA EDUCAÇÃO DE SANTA MARIA (RS)

#### Forma de enfrentamento do problema

No início de 1997, quando era definida a equipe de supervisão pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, o Secretário da Educação apresentou ao grupo o objetivo central da secretaria: reduzir os altos índices de repetência e de evasão escolar nas escolas da rede.

Primeiramente, lançou-se mão de estratégias que freassem, de modo rápido e eficaz, o processo de evasão escolar. Objetivava-se naquele momento detectar os casos de evasão e reintegrar o aluno à comunidade escolar. Nessa fase, teve início um longo processo de reflexão sobre o fazer pedagógico das escolas, focalizando-se a análise nas causas do problema.

Admitida a relação diretamente proporcional entre evasão e repetência, procedeu-se à identificação junto às escolas das variáveis desencadeadoras do fracasso escolar, dentre as quais se destacou a relação professor-aluno- conhecimento na sala de aula.

No entanto, era necessário resgatar urgentemente os alunos evadidos. Inicialmente, (a) verificou-se se as escolas estavam despertando o interesse dos alunos no processo de ensino/aprendizagem e se seus educadores ofereciam respostas às ansiedades e às dúvidas de seus educandos; (b) passou-se a trazer às escolas, sempre que possível, os pais ou responsáveis para sua conscientização sobre a importância dos estudos formais; (c) motivaram-se todos os educadores em torno do objetivo “combater a evasão escolar”; (d) contataram-se os pais ou

204 responsáveis por alunos com mais de dez faltas, consecutivas ou não; (e) informaram-se pais ou responsáveis sobre o número máximo de faltas permitidas durante o ano letivo; (f) alertaram-se pais ou responsáveis acerca das penalidades previstas em lei (Estatuto da Criança e do Adolescente) pela não-permanência de seus filhos na escola (abandono intelectual), e (g) realizaram-se até três tentativas de conversação com os pais ou responsáveis pelos alunos em vias de evasão escolar. Nos casos em que se esgotaram os recursos anteriores, fez-se a devida comunicação à supervisão de combate à evasão escolar da Secretaria Municipal da Educação.

Foi designada uma profissional especializada, que passou a realizar visitas sistemáticas às escolas com o objetivo de acompanhar a assiduidade dos alunos, e às famílias de alunos que se encontravam em processo de evasão escolar. Buscou-se a integração entre os Conselhos Tutelares, o Poder Judiciário (Vara da Infância e Juventude) e Secretaria de Educação do Município.

Concomitantemente, inúmeras estratégias foram propostas e discutidas pela equipe de supervisão da Secretaria da Educação, dentre as quais se destacaram: (a) investimento no papel central do supervisor pedagógico, como articulador privilegiado das relações entre os membros da comunidade escolar no trabalho de construção/concretização da proposta pedagógica da escola; e (b) incentivo à formação continuada dos profissionais de cada área de conhecimento, visando à problematização de sua prática docente.

Assim, concretizou-se a proposta das Oficinas de Ensino. Concebidas como um meio de transformação do trabalho didático-pedagógico, as oficinas consistem em vias de mão dupla, ao redimensionarem, por um lado, a relação teoria/prática e, por outro, a relação professor/aluno. Estes espaços foram privilegiados por configurar um contexto que favorece a compreensão dos mecanismos de construção do conhecimento.

Está inserido nessa proposição o pressuposto de interdependência e de determinação mútua entre os fatores do processo interativo de construção do conhecimento em sala de aula. Percebe-se que a dimensão afetiva (sobretudo a auto-estima, o auto-conhecimento) e a sócio-cognitiva são aspectos firmemente considerados como facetas do ser humano, no pen-

sar e equacionar o problema da evasão escolar em Santa Maria.

Destaca-se nesse processo o funcionamento do que se pode denominar de Rede Integrada de Atendimento Escolar, composta de vários projetos educacionais, lúdicos, profissionalizantes, esportivos e artísticos, esta rede será apresentada mais adiante.

#### Rede interligada de atendimento escolar

Por entender que apenas resgatar crianças e adolescentes - em via de evasão escolar ou evadidos - às escolas da rede municipal, sem apresentar alternativas que despertassem o interesse dos jovens em estar vinculados à escola formal, criou-se a Rede Integrada de Atendimento Escolar.

Essa rede de atendimento apresenta alternativas que garantem o apoio social aos adolescentes e às crianças em situação de risco através de atividades com cunho artístico, esportivo, profissionalizante e lúdico, fomentadoras da auto-estima. Desta forma, pode-se afirmar que o Projeto de Combate à Evasão Escolar de Santa Maria prevê um acompanhamento que ultrapassa a simples ação de “resgatar” os discentes para dentro das escolas.

A rede é composta dos seguintes projetos:

Escolas Abertas: escolas que têm como objetivo oferecer ensino fundamental às crianças e adolescentes em situação de risco, sem limite para data ou época de ingresso, auxiliando assim retorno de evadidos. Um dos aspectos fundamentais das escolas abertas é a educação pelo trabalho, dando-se oportunidade às crianças e aos adolescentes de criação e dinamização de seu projeto de vida com seriedade e dignidade. O aluno é avaliado diariamente através da observação, que permite acompanhar seu desenvolvimento em diferentes situações de aprendizagem, evidenciando mudança de comportamento, atitudes, hábitos, respeito, valores, conhecimento, participação, organização e conteúdos. O resultado da avaliação é comunicado aos pais ao final de cada trimestre, através de parecer descritivo. As escolas abertas têm as seguintes atividades: técnicas agrícolas (horta e pomar), jardinagem, cultivo de ervas medicinais, artesanato, datilografia e inglês.

Escolas-núcleo Rurais: têm por objetivo principal oferecer às comunidades rurais o ensino básico (educação infantil e ensino fundamental) através do agrupamento de pequenas escolas unidocentes em uma escola-núcleo, que tem por finalidades proporcionar uma educação básica de melhor qualidade, adequada à realidade do meio rural; oferecer programa de educação pelo trabalho e para o trabalho; contribuir para autopromoção do homem no campo a partir do seu contexto sócio-cultural, incentivando sua fixação nesse meio; estimular a organização da população rural e sua participação consciente no desenvolvimento sócio-econômico e cultural da comunidade, valorizando a melhor utilização dos recursos disponíveis do meio.

Ensino Supletivo: oferecido por quatro escolas no turno da noite, tendo como objetivo oferecer oportunidades de estudo formal mais acelerado aos adolescentes e adultos, que se encontram fora da faixa etária do ensino regular.

Ensino Profissional: oferta para adolescentes, regularmente matriculados nas escolas municipais, a oportunidade de profissionalização, incentivando-se a permanência do aluno na escola regular. Os cursos são os seguintes: eletricidade predial e industrial, serralheria, tornearia e desenho industrial. Este projeto é desenvolvido em parceria com o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e Rede Ferroviária Federal S/A.

Intervenção de Educadores Especiais e Orientadores Educacionais nas Séries Iniciais: os objetivos são ajudar a solucionar problemas de crianças com dificuldades de aprendizagem, socialização e disciplina, favorecendo a permanência do educando na escola; realizar um trabalho preventivo e alternativo nas escolas da rede municipal, prevenindo a reprovação e a evasão escolar; sensibilizar os professores do ensino regular para atuarem na educação integradora, numa perspectiva de escola inclusiva, proporcionando aos alunos uma escola moderna, democrática e verdadeiramente cidadã. O trabalho proposto é desenvolvido pelo educador especial como serviço de apoio, orientando o professor de classe

ou atuando diretamente com o aluno, quando necessário. O atendimento é realizado em parceria entre o educador especial, professor de classe regular, orientador educacional e supervisor pedagógico. Esta parceria é aspecto relevante para a efetivação do trabalho, pois é através da ação profissional conjunta que se proporciona uma melhor compreensão das características dos alunos, evitando que crianças com potencial “normal”, tornem-se futuros deficientes funcionais.

Projeto Escola de Canoagem: realizado juntamente com o Clube Náutico Comercial, tem por objetivo dar aos alunos das escolas municipais oportunidades de prática esportiva e conscientização ambiental. Em julho de 1998, eram 16 adolescentes inscritos neste projeto. Esses adolescentes encontravam-se em rota de evasão escolar e alguns apresentavam problemas comportamentais.

Projeto Evasão X Mídia: trata-se do intercâmbio entre os meios de comunicação de Santa Maria e a Secretaria Municipal da Educação, com o fim de divulgar o trabalho de combate à evasão escolar. Duas vezes ao mês, a coordenadora do Projeto Combatendo a Evasão Escolar participa do programa Espaço Aberto da Rádio Imembuí, através do qual divulga o projeto, esclarecendo a comunidade sobre sua importância.

Projeto Evasão Esporte: objetiva incentivar a criança e o adolescente a praticar atividades esportivas, integrando todas as escolas da rede municipal através da realização de campeonatos.

Projeto “O Judô como Prática Educativa”: realizado em parceria com a Universidade Federal de Santa Maria, tendo por objetivo introduzir o estudo e a prática do judô educativo nas escolas municipais.

Projeto “Capoeira na Comunidade”: objetiva propiciar maior conhecimento da cultura brasileira e estimular o espírito de grupo e a cooperação, a lealdade e o respeito pelos semelhantes. É realizado em parceria com a Universidade Federal de Santa Maria.

A “Dança na Construção de um Novo Amanhã”: projeto que objetiva dar oportunidade a crianças e adolescentes das camadas menos favorecidas de vivenciar a arte do balé clássico. Projeto executado em parceria com a Royale Escola de Dança e Integração Social, entidade civil sem fins lucrativos. Atendia em julho de 1998 60 crianças e adolescentes de 5 escolas municipais, oferecendo, além de aulas de balé, apoio psico-pedagógico e oficina de leitura, visando estimular o bom rendimento escolar através da música, da literatura e da dança. A prática do balé clássico é a base para todas as outras danças, e além do exercício físico promove o desenvolvimento do raciocínio, da disciplina, do ritmo musical, da postura correta e da socialização.

Projeto “A Escola Canta”: é desenvolvido em 12 escolas. Para participar do projeto, os alunos devem estar matriculados e apresentar frequência regular nas respectivas escolas, onde um professor responsável coordena os ensaios sob a orientação de uma regente de corais. Iniciou-se em março de 1998, quando foram formados os três primeiros corais. Em junho de 1998, por ocasião do “II Congresso Internacional de Educação Infantil do Mercosul/OMEP”, esses grupos tiveram a oportunidade de realizar apresentação aberta à comunidade de Santa Maria. Objetiva resgatar a música em sala de aula, bem como a formação de grupos de música em cada escola, proporcionando ao educando o desenvolvimento da cultura, a sensibilidade pela música, bem como favorecer o desenvolvimento do senso rítmico, da sensibilidade auditiva, estimulando a socialização e a auto-estima.

Grupos de Apoio Pedagógico nas Diferentes Áreas de Conhecimento: os grupos, formados por professores reunidos por área de conhecimento, promovem reuniões semanais ou quinzenais, de acordo com a disponibilidade de horários. Foram organizados em função da necessidade de participação direta dos professores na proposta de trabalho da secretaria. Os grupos estudam e discutem questões de cada área; estabelecem estratégias de ação para os encontros com os demais professores da rede, e participam do assessoramento às escolas. Esses professores multiplicam experiências e idéias, atualizando e renovando os conhecimentos.



Convênio FUNDAE : convênio firmado entre Prefeitura de Santa Maria e Fundação Educacional e Cultural para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Educação e Cultura, visando atender alunos do primeiro grau incompleto com direcionamento para as atividades das áreas agropecuária e agro-industrial.

#### Orçamento anual, sustentabilidade e forma de gerenciamento do projeto

De acordo com informações da Prefeitura de Santa Maria, o Projeto Combatendo a Evasão Escolar apresenta um gasto estimado em torno de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) anuais, incluindo gastos com recursos humanos, combustível, manutenção de veículo, deslocamento de alunos e material de consumo, tais como: folhas de papel, xerox etc.

O projeto é basicamente mantido pela Prefeitura de Santa Maria, com a participação das seguintes instituições: Universidade Federal de Santa Maria, Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, Clube Náutico Comercial de Santa Maria, Royale Escola de Dança e Integração Social, SESI, FUNDAE etc. Por seu custo baixo e composição da Rede de Atendimento em parceria com outras entidades, acredita-se que o Projeto Combatendo a Evasão Escolar é sustentável.

Verifica-se forte comprometimento do Executivo municipal com o projeto, bem como do Conselho Tutelar e a Vara da Infância e Juventude de Santa Maria. As ações são articuladas e implementadas de forma coerente pelos diversos atores envolvidos, sendo que o papel principal foi assumido pela Secretaria da Educação, que executa as ações diretas de acompanhamento e resgate dos casos de evasão escolar.

#### Aspectos de inovação do projeto

O Projeto Combatendo a Evasão Escolar de Santa Maria apresenta como inovações a designação de um profissional especializado, específico para acompanhar e combater a evasão escolar; a parceria com os Conselhos Tutelares e a Vara da Infância e Juventude de Santa Ma-

210 ria; ação junto às famílias, bem como a complementariedade da rede de projetos educacionais voltados ao combate à evasão escolar.

Destaca-se a implantação e funcionamento da Rede Integrada de Atendimento Escolar, que objetiva desenvolver o aluno em seus aspectos: cognitivo, esportivo, artístico, profissional e social.

As crianças e os adolescentes que apresentam risco de evasão escolar são prontamente acompanhados por todos os educadores envolvidos e comprometidos com o ensino-aprendizagem. O discente é inserido imediatamente em um dos projetos da rede, conforme as características da deficiência cognitiva ou social apresentada.

Existe interação constante entre os diversos projetos da rede, com trocas de informações a respeito da evolução do aluno com o intuito de um acompanhamento integral.

#### Resultados observados

No ano de sua implantação (1997), o projeto conseguiu reduzir o índice de evasão escolar de 4,02% para 1,35%, e no ano de 1998, de 1,35% para zero, conforme o seguinte quadro:

QUADRO N.º 3

| ANO         | MATRÍCULA GERAL | N.º DE ALUNOS EVADIDOS | PERCENTUAL DE EVASÃO |
|-------------|-----------------|------------------------|----------------------|
| 1992        | 16.939          | 992                    | 5,85%                |
| 1993        | 15.331          | 683                    | 4,45%                |
| 1994        | 18.482          | 907                    | 4,90%                |
| 1995        | 17.420          | 704                    | 4,04%                |
| 1996        | 16.480          | 640                    | 4,02%                |
| <b>1997</b> | <b>17.471</b>   | <b>235</b>             | <b>1,35%</b>         |
| <b>1998</b> | <b>16.748</b>   | <b>0</b>               | <b>0%</b>            |

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA

Assim, os objetivos iniciais do projeto foram alcançados, buscando-se agora a manutenção do índice zero de evasão escolar, através do acompanhamento constante dos alunos utilizando um sistema de informação eficiente.

O interesse dos alunos é significativo nas atividades oferecidas pela rede de atendimento. Destaca-se o depoimento de um aluno

que estava em vias de tornar-se um “adolescente evadido” e foi inserido no Projeto Escola de Canoagem: *“antes de entrar na escola de canoagem, eu andava em más companhias, e faltava muito na escola, mas agora, só penso em treinar, e como não posso treinar aqui se não for à escola, não falto mais”*.

Na escola da FUNDAE, em conversa com um adolescente, este afirmou: *“venho todos os dias a essa escola e fico muito triste nos finais de semana e férias porque não posso vir. Aqui, eu cuido da horta e aprendo marcenaria. Sinto-me importante como um trabalhador”*.

### Conclusões

O Projeto Combatendo a Evasão Escolar impressiona pelo impacto que gerou na questão da evasão escolar em curto espaço de tempo. Os resultados deixam claro que sua eficácia se deve principalmente ao empenho da Secretaria de Educação em equacionar o problema.

Em menos de dois anos, a evasão escolar baixou de cerca de 4,02% a 0, com um gasto anual que pode ser considerado baixo diante do retorno social alcançado.

Ressalta-se a importância da rede de atendimento proporcionada aos adolescentes com atividades voltadas ao esporte, lazer, preparação ao trabalho, contato com a natureza, competição sadia e educativa e acima tudo incentivadoras da auto-estima dos educandos.

O Projeto Combatendo a Evasão Escolar revela que um projeto efetivo necessita ser inovador, ter comprometimento, ter ousadia e credibilidade da comunidade.

Esse projeto demonstra que é possível alcançar resultados altamente positivos, com recursos bem utilizados, que refletem melhorias efetivas na qualidade de vida de uma sociedade.

Demonstra que, com a parceria entre o poder público e a sociedade civil, é possível transformar qualitativamente a vida de indivíduos que já estavam sem expectativas de ter um direito básico garantido, o direito à educação.

Acima de tudo, esse projeto privilegia a modificação da relação homem / conhecimento, como um meio de modificar as relações en-

212 tre os seres humanos. Iniciando-se pela conseqüência (a evasão), busca-se agora a ruptura com todos os fatores que desencadearam o problema. A proposta é uma verdadeira opção político-pedagógica, e não apenas didática, dentro de uma concepção de educação como um processo em que o sujeito constrói a história ao construir sua própria identidade. Percebe-se que para isso a escola foi convertida em um espaço privilegiado para o exercício da cidadania. E cidadania é justamente uma inserção concreta, verdadeira, fundamentada do sujeito no mundo. É o próprio direito de participar da construção do mundo.

# Convênio Creches Comunitárias em Porto Alegre:

## uma alternativa democrática na alocação de recursos públicos escassos<sup>1</sup>

PORTO ALEGRE (RS)

Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão<sup>2</sup>

### Apresentação

O Convênio Creches Comunitárias é um programa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), junto às creches comunitárias em todas as regiões da cidade, através do qual a municipalidade de Porto Alegre repassa recursos financeiros e presta assessoria pedagógica com vistas a viabilizar o atendimento a crianças de 0 a 6 anos e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do atendimento prestado. Constitui-se, atualmente, na principal forma de atenção educacional a esta faixa etária no que se refere à cobertura do público-alvo.

Inserido nas importantes transformações ocorridas no marco decisório das políticas públicas nas três últimas gestões municipais em Porto Alegre, a principal inovação do programa consiste no processo de coletivização e publicização das decisões a respeito da alocação dos recursos públicos - sempre escassos na área de atenção à infância - para o estabelecimento dos convênios. É esta questão que, sem prejuízo de uma apresentação do programa como um todo, será aqui enfatizada.

1. A versão original foi redigida como Relatório de Visita de Campo para o Ciclo de Premiação 1998 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford. Agradeço a atenção dispensada por todos aqueles com os quais tive a oportunidade de dialogar por ocasião da visita de campo realizada ao Programa nos dias 29 e 30 de julho de 1998.

2. O autor é sociólogo pela FFLCH/USP, com Mestrado em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, e doutorando em Serviço Social pela PUC/SP.

O texto está assim estruturado: a primeira parte apresenta um breve panorama acerca da evolução recente do atendimento educacional à infância em Porto Alegre, situando a importância do poder público municipal nesta área de ação. Em seguida, o texto fornece algumas referências a respeito do contexto de surgimento do Programa, enfocando sua inserção e os principais aspectos de sua execução no seio do aparato público estatal. Em seguida, discute-se seu principal aspecto inovador: a publicização dos processos decisórios que encerra. Na conclusão, um rápido comentário sintetiza o principal eixo da discussão desenvolvida ao longo do texto.

3. Dado calculado pelo autor a partir do número de matrículas e com base em estimativa da população de 0 a 6 anos residente em Porto Alegre em 1994.

4. Apenas para efeito comparativo, na cidade de São Paulo, cuja população de 0 a 6 anos é praticamente idêntica à população total de Porto Alegre, estima-se que 22,7% das crianças nesta mesma faixa etária tenham acesso a algum tipo de equipamento educacional (dado extraído de Beltrão, 1997, tabela 11, 175).

#### O atendimento educacional à infância de 0 a 6 anos em Porto Alegre: evolução crescente

Com base em dados oficiais, pode-se estimar que, em 1994, aproximadamente 13,5% da população porto-alegrense de 0 a 6 anos frequentava algum tipo de estabelecimento pré-escolar<sup>3</sup>. Na verdade este número deve subestimar o atendimento real uma vez que os censos educacionais não captam o atendimento em escolas não regulamentadas. Além disso, os dados disponíveis não permitem identificar as crianças com 6 anos que já ingressaram no ensino fundamental. Feitas estas ressalvas, pode-se afirmar, ainda assim, que o nível de cobertura do atendimento pré-escolar é bastante baixo na cidade<sup>4</sup>.

Alguns indicadores básicos sobre a recente evolução do atendimento educacional a esta faixa etária na cidade de Porto Alegre, recolhidos a partir de censos educacionais, permitem concluir que, no agregado, a ampliação do atendimento educacional à faixa etária dos 0 aos 6 anos esteve praticamente bloqueada na primeira metade dos anos 90. Por outro lado, chama atenção o fato de o número de matrículas ter crescido mais de 70% na rede municipal, enquanto que o total de matrículas na rede particular sofreu decréscimo de quase 20% entre 1989 e 1994. Assim é que, no curto espaço de cinco anos, a municipalidade viu crescer sua participação de 11,4% para 19,1% das matrículas no sistema pré-escolar de educação. Enquanto a participação do nível estadual cresceu menos significativamente, embora continuasse sendo a mais importante em 1994, decresceu a fatia da rede particular no atendimento, pas-

sando de 48,9% para 38,3% do total no mesmo período. Em outras palavras, os números mostram que houve uma significativa “migração” das matrículas dos estabelecimentos particulares para os estabelecimentos públicos, notadamente para os da esfera municipal de governo.

São quatro as modalidades de atendimento educacional à infância de 0 a 6 anos conveniadas ou diretamente operadas pela Prefeitura de Porto Alegre. Além das 100 *creches comunitárias* conveniadas, atualmente responsáveis por 53,5% do atendimento com algum tipo de vinculação à Prefeitura<sup>5</sup>, o poder municipal opera diretamente 31 *escolas infantis*, responsáveis por 32,2% do atendimento, 7 *jardins de praça* (4,4% do atendimento), e, finalmente, os *jardins de escola*, que são salas de aula de pré-escola que funcionam nas escolas municipais de 1º grau e cobrem 10,0% da população direta ou indiretamente atendida pelos serviços municipais de educação infantil.

Exceção feita às *creches comunitárias*, as outras três formas de atendimento são totalmente custeadas, geridas e operadas pelo poder público municipal, ao qual pertencem os equipamentos e cujos serviços são prestados por funcionários vinculados ao quadro municipal.

Enquanto as *creches comunitárias* e as *escolas infantis* atendem crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, os *jardins de praça* cobrem a faixa etária dos 4 aos 6 anos, e os *jardins de escola* atendem crianças com 5 ou 6 anos de idade. Embora os dados sobre as *creches comunitárias* a que tivemos acesso não permitam precisar a distribuição do atendimento conforme as faixas etárias, nota-se, para o conjunto das modalidades, uma significativa concentração nas idades superiores, pois além das duas modalidades que atendem apenas crianças com 4 ou mais anos de idade, no caso das *escolas infantis* apenas 17,1% das crianças atendidas têm entre 0 e 3 anos. Parece provável que, por determinações de custos, também as *creches comunitárias* concentrem o atendimento nas faixas etárias superiores<sup>6</sup>.

Em menos de década e meia a cidade quase multiplicou por dez o atendimento em educação infantil a cargo ou em parceria com a municipalidade. Além desta importante e rápida expansão, pode-se constatar também que as duas modalidades de atendimento inexistentes até o início dos anos 90 tornam-se as principais responsá-

5. Os dados oficiais relativos a 1998 registram 100 creches comunitárias em funcionamento, mas 16 novos convênios estavam previstos para início em agosto do mesmo ano. Os dados de atendimento citados, entretanto, referem-se apenas aos equipamentos já conveniados (Porto Alegre, 1998, 2-3).

6. Conforme será discutido, o convênio não estabelece nenhuma exigência quanto à distribuição do atendimento segundo faixas etárias.

216 veis pelo atendimento desta faixa etária na segunda metade desta década. Inicialmente, com as *escolas infantis*, e posteriormente e de forma ainda mais rápida através dos convênios com as *creches comunitárias*, inverte-se totalmente a distribuição do total de matrículas entre as 4 modalidades de atendimento em favor destas duas formas. Cabe destacar que, além do crescimento das matrículas, os dados demonstram o quão recente é a inserção da municipalidade no atendimento às crianças menores de 4 anos, iniciado apenas em 1992, já que as duas modalidades até então existentes não cobrem esta faixa etária.

A partir dos primeiros 40 convênios com as *creches comunitárias* estabelecidos em 1993, em apenas cinco anos houve uma expansão de 219,6% das matrículas no total dos equipamentos desta natureza conveniados com a prefeitura. Em número de crianças matriculadas, já em 1994 as *creches comunitárias* conveniadas passam a representar a mais importante modalidade entre as 4 existentes para, em 1998, serem responsáveis por 53,5% do número de crianças de 0 a 6 anos, diretamente ou através de convênio.

Dois fatores tiveram peso preponderante neste processo de mudança da atuação municipal quanto às formas de atendimento à infância de 0 a 6 anos. Em primeiro lugar, a natureza dos convênios estabelecidos, que vem permitindo uma significativa expansão do atendimento - ainda que modesta frente a demanda -, com custos comparativamente mais baixos para as finanças municipais. Em segundo lugar, mas não menos importante, temos a interlocução entre o poder público municipal e o movimento comunitário de uma forma geral e das creches comunitárias em particular, intensificada a partir de um momento específico no qual estas passaram a enfrentar a ausência de suas fontes anteriores de financiamento. São estes os dois grandes eixos através dos quais encaminharei a discussão nas próximas duas partes do texto.

#### Incrementando o capital social e viabilizando a expansão do atendimento

Até 1990, os únicos sete *jardins de praça* até hoje existentes em Porto Alegre eram geridos pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), fato que talvez seja indicativo da herança higienista na atenção à infância



que por longo período predominou no Brasil. Neste mesmo ano, passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SMED), ocasião em que começaram a ser construídas as primeiras *escolas infantis*, que iniciaram o atendimento em 1992. Até então, a atuação municipal na área de educação infantil restringia-se às modalidades *jardins de praça* e *jardins de escola*. A maior parte das *creches comunitárias* existentes na cidade quase sempre viabilizava seu funcionamento através dos convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) ou com órgãos de governo estadual, que repassavam recursos de forma pouco sistemática, gerando um quadro de instabilidade quanto às possibilidades de manutenção do atendimento, limitando qualquer tentativa de busca de melhoria na qualidade. Em alguns casos, o funcionamento era garantido pela “ajuda” de instituições privadas.

Com a extinção da LBA, os convênios anteriormente mantidos pelo governo federal foram sendo paulatinamente encerrados. O que antes era incerto deixou de existir. É no bojo desta “descentralização descoordenada”, processo tão comum às políticas sociais brasileiras em geral após a promulgação da Constituição de 1988, que o “Convênio Creches Comunitárias” passa a compor o conjunto de ações municipais voltadas à educação infantil em Porto Alegre. É no início da gestão Tarso Genro (1993-1996), o 2º mandato consecutivo do Partido dos Trabalhadores no município, que as *creches comunitárias* se articulam de forma mais organizada e passam a dialogar com a municipalidade através do Fórum das Políticas Sociais, que era coordenado pelo então vice e atual prefeito da cidade, Raul Pont.

O programa articula-se a partir de um esforço conjunto entre o poder público e a sociedade civil organizada, estabelecendo parcerias diversas em suas várias frentes de ação. O protagonismo da sociedade civil pode ser ilustrado pelos importantes papéis desempenhados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP), integrados em ações que vão desde visitas e acompanhamento do trabalho cotidiano desenvolvido pelas creches comunitárias até a decisão relativa ao estabelecimento e à renovação dos convênios<sup>7</sup>.

A Secretaria Municipal de Educação (SMED), o órgão coordena-

7. Os papéis desempenhados por estas e outras instituições envolvidas será detalhado na terceira parte do texto.

218 dor do programa, além de ser a principal organização interlocutora do poder público municipal em termos de atendimento à infância de 0 a 6 anos, é também o executor do trabalho de assessoria junto às creches comunitárias conveniadas, buscando consolidar avanços na qualidade dos serviços prestados. O trabalho desenvolvido pela SMED junto às creches comunitárias articula-se em dois grandes eixos: a Assessoria de Prestação de Contas, responsável pelos aspectos financeiros do repasse de recursos, e a Assessoria Pedagógica, responsável pela busca de consolidação de um projeto efetivamente educacional no atendimento prestado às crianças.

8. Até 1996 o trabalho era desenvolvido por duas diferentes equipes, a dos NAI, que cuidavam das escolas infantis, e a do "Setor de Creches Comunitárias"

Esta equipe de trabalho é composta por 36 profissionais, sendo três da Equipe de Coordenação, 25 da Assessoria Pedagógica, sete da Assessoria de Prestação de Contas, e um da Assessoria Comunitária (Porto Alegre, 1998a, Anexo II, 3). Organizados em sete Núcleos de Ação Interdisciplinar, os NAI, que atuam em diferentes regiões da cidade, atualmente estes profissionais são responsáveis não apenas pela assessoria prestada às creches comunitárias, mas também por todo o trabalho de acompanhamento e capacitação desenvolvido junto aos demais programas de educação infantil desenvolvidos pela Prefeitura.

Este desenho organizacional merece destaque por constituir um importante avanço que, introduzido a partir de 1997<sup>8</sup>, vem permitindo a busca da superação do tradicional padrão dicotômico observado na atenção à infância no Brasil, qual seja, o de uma ação mais propriamente pedagógica ou educacional nas escolas infantis, diferenciada em termos de qualidade e de conteúdo, em "oposição" a um trabalho mais voltado ao mero ato de "cuidar" e "assistir" as crianças pobres nas creches ou serviços similares. Acompanhando o trabalho desenvolvido nas diferentes modalidades de atendimento, os NAIs acabam atuando favoravelmente a uma integração entre equipamentos públicos e comunitários localizados em uma mesma região, fortalecendo a noção de rede social e privilegiando o aspecto educacional no trabalho desenvolvido junto às crianças, independentemente das condições socioeconômicas da clientela atendida.

Para pleitear o convênio, alguns requisitos básicos devem ser atendidos pelas creches comunitárias. Do ponto de vista formal, são obri-

gatórios o registro da instituição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o credenciamento no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, é necessária à instituição possuir personalidade jurídica, com estatuto registrado, diretoria e ata do processo de escolha da gestão atual. Constituída como pessoa jurídica de direito privado, a entidade mantenedora da creche, que não pode ter fins lucrativos, deve caracterizar-se como pertencente a uma das seguintes categorias: a) *creche comunitária* (mantida por associação de moradores, de mulheres, Clubes de Mães ou similar, com diretoria eleita pela comunidade, por período determinado, sem exercício de atividade remunerada); b) *creche beneficente* (mantida por associação de caráter religioso, assistencial, cultural ou de benemerência, integrada e vinculada à comunidade onde se localiza, na qual o responsável local na figura do diretor ou coordenador é representante legal da diretoria, congregação ou ordem religiosa); c) *creche beneficente de caráter comunitário* (com as mesmas características da modalidade anterior mas com diretoria eleita pela comunidade, que deve ter participação nos cargos de direção) (Conselho..., 1998)<sup>9</sup>. Outra importante exigência é:

“estar em funcionamento, ainda que com dificuldades ou precariamente, com espaço físico de uso exclusivo para crianças, sendo vedada sua utilização como domicílio particular ou estabelecimento comercial” (Conselho..., 1998).

#### Assistência financeira

Do ponto de vista financeiro, o convênio não visa à manutenção integral das creches, mas busca constituir-se como uma entre outras fontes que viabilizam o atendimento das crianças. Ao invés do repasse mensal de um *per capita* baseado no número de crianças matriculadas, existem três “pisos” para o repasse dos recursos de acordo com faixas relativas ao número de crianças atendidas. Em valores de agosto de 1998, as creches que atendem de 40 a 59 crianças podem receber mensalmente até R\$1.860,52, de acordo com planejamento de utili-

9. Por motivo de facilidade expositiva, as três categorias de creches estão sendo aqui nomeadas simplesmente como “comunitárias”.

220 zação dos recursos e efetivação dos gastos. Para aquelas que atendam de 60 a 79 crianças, o montante mensal repassado é de no máximo R\$2.550,70. As que atendem de 80 a 99 crianças podem receber mensalmente até R\$3.162,88. Os chamados casos de “atendimento especial” (mínimo de 30 ou acima de 100 crianças) poderão ser contemplados com valores específicos, considerando-se critérios relacionados ao grau de carência e às possibilidades de atendimento na comunidade em questão (Conselho..., 1998).

Além do recurso que repassa, o convênio não impede a busca de recursos financeiros junto a outras instituições, sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil. Pelo contrário, o estabelecimento de novas parcerias é sempre estimulado e bem-vindo. O estabelecimento do convênio não veta a prática de cobrança de uma taxa mensal dos usuários. É claro que, por tratar-se de serviço comunitário sem fins lucrativos, as instituições conveniadas tendem a cobrar valores bastante baixos, acessíveis para o público atendido, composto quase sempre de famílias em situação de pobreza. É comum a cobrança de mensalidades que oscilam entre R\$10 e R\$30, raramente ultrapassando este teto. Quando isto ocorre ou são recebidas denúncias de tentativa de desligamento de criança por motivo de inadimplência, a SMED interfere junto à instituição conveniada, buscando resgatar seu papel social.

Os recursos financeiros repassados pelo convênio podem ser utilizados, normalmente, no pagamento de pessoal e encargos, em despesas com alimentação, limpeza, higiene e outros gêneros necessários à manutenção, na compra de material didático, pedagógico, de expediente, esporte e recreação, no pagamento de serviços a terceiros, e na compra de utensílios diversos (alojamento, vestuário, cozinha, tecidos, aviamentos, jardinagem etc.) (Porto Alegre, s/d). Excepcionalmente, e em geral por ocasião do estabelecimento dos convênios, quando se fazem necessárias melhorias nas instalações, e sempre por período determinado, conforme estabelecido nos convênios, os recursos podem também ser direcionados para despesas com materiais de construção e reformas em geral, bem como para a aquisição de material permanente, o que viabiliza as adaptações necessárias a um atendimento com padrões mais adequados de segurança e conforto<sup>10</sup>.

10. Do ponto de vista legal, a aplicação dos recursos é regulamentada pelo Decreto n.º 11.417, de 10 de janeiro de 1996, que “dispõe sobre a aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da Administração Direta e Indireta do Município com entidades não governamentais”. Para a possibilidade de aplicação dos recursos para adequação do espaço físico, ver também a cláusula 10ª da Minuta de Convênio (Porto Alegre, 1997).

Embora as creches tenham liberdade para alocar os recursos nos itens que considerem mais necessários, estima-se que atualmente, em média, cerca de 90% dos recursos repassados sejam aplicados em gastos com pessoal, encargos sociais e alimentação. Uma das exigências do convênio é que os recursos utilizados com o pagamento de pessoal remunerem apenas aqueles funcionários com o devido registro em carteira profissional. Esta exigência, além de garantir o direito destes trabalhadores à proteção prevista na legislação trabalhista, vem resultando em uma significativa queda na rotatividade de pessoal nas creches.

Outro efeito, embora ainda incipiente, da obrigatoriedade de formalização do vínculo empregatício, é a própria tendência de consolidação de uma crescente profissionalização uma vez que o trabalho de natureza “voluntária” vai sendo progressivamente substituído e extinto nas creches.

Mensalmente, as creches comunitárias devem encaminhar à Assessoria de Prestação de Contas, da SMED, uma planilha discriminando a forma de utilização dos recursos recebidos para aplicação na primeira quinzena do mês corrente, conforme o “Plano de Aplicação de Recursos”, acompanhada do mesmo instrumental preenchido com os dados de planejamento dos gastos para o mês seguinte. Na prestação de contas é admitida uma flexibilidade na utilização dos recursos entre as diversos itens de despesa, em relação ao anteriormente planejado, de até de 10% do valor total repassado (Decreto n.º 11.459, artigo 1º). Uma vez aprovada a prestação de contas e o planejamento para o próximo período, o recurso é liberado no último dia útil do mês para utilização na primeira quinzena do mês seguinte.

Cabe apontar aqui que, para além da mera prestação burocrática de contas, busca-se com este mecanismo propiciar uma mudança de cultura com relação à gestão cotidiana dos equipamentos. Historicamente habituadas ao mero preenchimento de instrumentais, muitas das instituições carregavam em sua cultura contábil uma tradição de “jogo” com os recursos entre os diferentes itens de despesa, de forma a contornar limitações - impostas pelas legislações federal e estadual - relativas aos convênios e subvenções. Mesmo esta mera prestação de contas não era prática habitual na maioria dos casos. Neste sentido,

222 existe um contínuo esforço educativo para a compreensão do significado do próprio papel social e comunitário da instituição conveniada e da importância da correta utilização de recursos públicos.

Para uma despesa orçamentária total estimada de aproximadamente R\$1,006 bilhões (valores de 01.07.97), o Plano de Investimentos para 1998 previu um gasto com o repasse para as creches comunitárias correspondente a R\$2.672,4 mil, ou seja 0,27% dos gastos municipais, significando um custo anual per capita da ordem de R\$418 por criança atendida (Porto Alegre, 1998b) <sup>11</sup>. Note-se que em termos mensais este valor representa aproximadamente R\$35 por criança. Estes são apenas os custos diretos, não estando aí incluídos os custos com pessoal municipal diretamente vinculado ao trabalho de assessoria às creches comunitárias. O montante utilizado nos repasses representam aproximadamente 1/4 do gasto municipal com educação infantil (Porto Alegre, 1998a, Anexo II, 3). Ainda que não contabilizados os referidos custos indiretos, os gastos do poder público com o programa são significativamente baixos na comparação com o conjunto das demais ações voltadas à educação infantil diretamente executadas pela municipalidade, principalmente se levarmos em conta que o Convênio Creches Comunitárias é responsável por mais da metade dos atendimentos, cobrindo ainda importante parcela da população de 0 a 3 anos direta ou indiretamente atendida pelo município.

11. Estimativa do autor considerando o gasto orçamentário previsto e o total de crianças matriculadas em 1998.

#### Assistência pedagógica

A garantia de um trabalho pedagógico de qualidade vem sendo coletivamente buscada e construída, através de um esforço conjunto envolvendo o poder público, as próprias creches e outras organizações comunitárias, além de instituições da sociedade civil organizada, como é o caso do CMDCA.

O convênio não estabelece nenhuma exigência relativa a um grau mínimo de escolaridade para os educadores que trabalham nas creches comunitárias, constituindo-se este em um dos grandes desafios para os próximos anos, tendo em vista as exigências previstas pela recém-aprovada Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Mas em algumas creches, com a diminuição da rotatividade da mão-de-obra propiciada

pela formalização da relação de trabalho imposta pelo convênio, já é possível observar um movimento no sentido da auto-qualificação dos profissionais, havendo inclusive casos de pagamento de um valor adicional como estímulo aos que voltam a estudar.

Em termos de capacitação, muitos educadores da rede já tiveram a oportunidade de participar de cursos oferecidos pela Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), que, em convênio com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (P.M.P.A.), vem oferecendo, semestralmente, 75 vagas para o “Curso de Recreação e sua Dinâmica na Educação Infantil”. A integração com órgãos como a Secretaria Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação tem propiciado a muitos profissionais o acesso a eventos culturais, a atividades voltadas à psicomotricidade relacional etc., sejam elas dirigidas às crianças atendidas ou exclusivamente à capacitação dos educadores (Porto Alegre, 1998a, Anexo II). Além disso, cada creche passa anualmente por um processo de avaliação com participação ampliada da comunidade e dos demais atores sociais envolvidos na formulação e execução do programa<sup>12</sup>.

Atualmente, a maioria das creches já está sensibilizada, por exemplo, para a necessidade de garantia de um dia em cada mês voltado às atividades de capacitação, reflexão, integração ou simplesmente ao mero direito à recreação descompromissada do coletivo de trabalhadores que nelas atuam. Cabe destacar ainda que a partir de 1998 as creches comunitárias passaram a poder enviar dois profissionais para participar dos dois seminários (um nacional e um internacional) organizados pela P.M.P.A. para debater as sempre tão desafiantes questões educacionais.

Desde os encontros de formação realizados em 1994, que propiciaram a troca de experiências entre educadores de creches que atuavam em uma mesma região com crianças das mesmas faixas etárias, passando pelo investimento mais direcionado à capacitação e resgate do papel socioeducativo dos coordenadores de creches (1995), até a unificação das equipes de assessoria da SMED que antes trabalhavam separadamente, o trabalho de assessoria pedagógica vem enfrentando desafios diversos na busca da ruptura de uma cultura institucional marcada pelo clientelismo e pelo paternalismo que historicamente fo-

12. Na última parte do texto comentarei o processo de avaliação anual.

224 ram constitutivos da relação entre o poder público e as organizações comunitárias no Brasil, principalmente aquelas voltadas à prestação de serviços de caráter assistencial.

É claro que a atual forma de organização do trabalho de assessoria pedagógica através dos NAI, com a meta de integrar diferentes programas que atuam com uma clientela na mesma faixa etária, não garante, por si só, a realização de um trabalho conjunto e articulado das diversas organizações públicas e comunitárias, marcadas por formas ainda bastante diversificadas de atendimento. Não se trata de homogeneizar serviços e estabelecer um padrão unificado de atendimento, mas de buscar a maximização de recursos e capacidades institucionais disponíveis.

Embora aparentemente simples ao observador desavisado, esta integração é complexa pois nela enfrentam-se “dois saberes” - o baseado no aprendizado formal e o proveniente da prática comunitária - e duas diferentes categorias sociais - os profissionais da educação e os “militantes do social”. Não é que estas barreiras sejam intransponíveis, mas a superação das distâncias simbólicas e sociais que separam estas distintas realidades precisam ser percorridas com sensibilidade e disposição. É na especificidade e nos desafios postos em cada realidade que as estratégias de ação vêm resultando em avanços mais rápidos ou enfrentando maiores resistências.

#### O CMDCA e os primeiros convênios

Em 1993, quando se decidiu pelo estabelecimento dos primeiros 40 convênios com as creches comunitárias, aproximadamente 120 instituições pleitearam o acesso aos recursos. Com uma equipe estruturada em caráter de urgência em meados do ano, com aproximadamente 10 técnicos, a SMED se organizou para iniciar o trabalho de assessoria pedagógica. Mas como decidir quais creches deveriam ser conveniadas?

Neste primeiro momento, no qual havia uma forte articulação das organizações comunitárias envolvidas com a questão, encaminhou-se esta decisão para a esfera do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Não havia ainda neste momento um conjunto de critérios pré-determinados para esta indicação. Eles começaram então a



ser coletivamente definidos, na interlocução entre o poder público e a sociedade civil organizada. No primeiro ano, o processo de escolha acabou tendo por base, além do nível de necessidade imediata do recurso para a continuidade da prestação do serviço, a própria capacidade de mobilização das associações, Clubes de Mães etc. Organizadas através dos oito Conselhos Tutelares, a “disputa” pelos convênios foi acirrada, e acabou conseguindo acessar os recursos quem melhor se articulou politicamente através dos canais estabelecidos para esta definição. Naquele ano, a própria responsabilidade pelo controle e operação do repasse dos recursos financeiros foi atribuída ao CMDCA.

Indicados os primeiros 40 convênios, iniciou-se todo um processo de discussão mais aprofundada para o estabelecimento dos mecanismos e critérios de indicação de novas organizações comunitárias para o ano seguinte. Foram convocados a envolver-se neste processo, além da SMED e do próprio CMDCA, a Secretaria de Governo Municipal, representantes dos oito Conselhos Tutelares existentes na cidade, os Conselhos Populares de várias regiões, delegados das 16 regiões que compõem o Orçamento Participativo, Associações de Moradores, Clubes de Mães etc. Começaram então a ser definidas as grandes linhas de ação que deveriam nortear o estabelecimento de novos convênios e a renovação anual dos já estabelecidos. O processo culminou com a elaboração da Resolução 093/93, do CMDCA, que traçou as diretrizes gerais para a indicação dos novos convênios a serem estabelecidos em 1994, agora já através do mecanismo ampliado do Orçamento Participativo.

### O orçamento participativo

É necessário aqui um rápido comentário acerca deste mecanismo. Ele passou a ser, desde que foi criado em 1989, cada vez mais o espaço de discussão, elaboração e resolução técnico-política dos conflitos envolvidos na alocação dos recursos de investimento previstos na proposta orçamentária enviada a cada ano pelo Executivo para aprovação no Legislativo. É neste espaço, de intenso diálogo entre o governo e a sociedade civil, que já acumula uma rica experiência de quase 10 anos, que passou a ser decidida também, publicamente, a alocação dos re-

226 cursos para a renovação e estabelecimento de novos convênios com as creches comunitárias.

A cada ano, em um intenso processo de mobilização política, a sociedade civil articula-se no esforço de definição de escolha de prioridades para o exercício fiscal do ano seguinte, buscando imprimir à peça orçamentária um caráter democrático e de participação popular. Organizada em 16 fóruns regionais e 5 fóruns temáticos, inicia-se todo o processo de discussão das necessidades e prioridades em cada região da cidade e em cada área de atuação governamental. Um mecanismo de eleição de delegados, a partir de critérios de participação nas discussões em cada espaço, nos quais todos têm direito a voz e voto, vai progressivamente viabilizando a tomada de decisões acerca do estabelecimento de prioridades, para culminar na indicação de conselheiros regionais e temáticos, que formam o Conselho do Orçamento Participativo, o COP, responsável por compatibilizar as propostas relativas às receitas e despesas com a previsão da disponibilidade de recursos.

Para um melhor entendimento de como ocorre, articulada a este mecanismo, a indicação das creches comunitárias para convênio, vale a pena reproduzir trecho da Resolução 020/98, do CMDCA, que não deixa margem para dúvidas quanto ao controle público sobre o processo:

“(...) 3. Procedimentos para 1998/99

Comissão Tripartite II

A Comissão tem a finalidade de coordenar o processo de indicação das creches comunitárias para o convênio com a P.M.P.A. / SMED.

1. Dos órgãos Coordenadores

Integram a Comissão como órgãos coordenadores do processo de indicação das creches o CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), o COP (Conselho do Orçamento Participativo), e a P.M.P.A. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre).

A Comissão é formada por três titulares e três suplentes, perfazendo nove integrantes, indicados pelos respectivos órgãos.

De acordo com o tema em debate a Comissão poderá ouvir outros órgãos e serviços competentes.

## 2. Das competências da Comissão Tripartite

### 2.1. Divulgar amplamente:

- a) os princípios, os critérios e os procedimentos, bem como o valor do repasse mensal do Convênio, aprovados pelos dois Conselhos dentro de suas respectivas competências;
- b) o cronograma para indicação das creches, estabelecido dentro do Cronograma Geral do Orçamento Participativo.

## 3. Procedimentos para Indicação das Creches

Os procedimentos que deverão orientar a indicação e aprovação dos Convênios para o ano 98/99 são os seguintes:

### I - Da Indicação Regional

As creches candidatas ao Convênio serão indicadas pelas 16 regiões do Orçamento Participativo, durante as rodadas intermediárias, pelos fóruns de delegados regionais, através de:

01 - Realização de Reunião com Pauta Específica que Inclua:

(...);

02 - Encaminhamento da Ata e Formulário ao GAPLAN pelos Conselheiros da Região.

### II - Da Indicação das Creches para Convênio 98/99

A Comissão Coordenadora, após receber do GAPLAN os documentos encaminhados pelas Regiões deverá tomar as seguintes providências:

#### CMDCA / SMED

01 - Visitas conjuntas às creches candidatas, juntamente com os órgãos regionais (Fórum de Delegados, Conselhos Populares, CTs e outros) a partir do cronograma, previamente divulgado;

02 - Análise da realidade regional (Orçamento Participativo e Conselhos Tutelares) e elaboração de Parecer Técnico, considerando os princípios e critérios apontados na Resolução.

#### Comissão Tripartite II

01 - Análise do conjunto das indicações regionais, dando prioridade aos critérios de equidade e considerando, também, os critérios de prioridade em Educação no Orçamento Participativo;

- 02 - Elaboração do Relatório Final com proposta de distribuição equitativa das vagas existentes entre as regiões proponentes;
- 03 - Encaminhamento, pela Comissão Tripartite II, do Relatório Final ao CMDCA para Análise e Aprovação;
- 04 - Encaminhamento pela Comissão Tripartite do Relatório Final ao COP para Análise e Aprovação” (CMDCA, 1998, 5-6).

Além da transparência que parece caracterizar o processo, chama atenção o formato de co-responsabilização entre poder público e sociedade civil, conferindo-se a esta última um protagonismo no processo decisório sem paralelo em programas de educação infantil desenvolvidos pelo Brasil afora. Note-se que não apenas a indicação de novos convênios passa pelos vários espaços públicos onde toda a discussão é desenvolvida, mas também a própria continuidade dos convênios já estabelecidos. Iniciada através de um processo no qual cada creche passa, anualmente, por uma avaliação de caráter reflexivo acerca do trabalho desenvolvido, onde o controle público é exercido pela própria comunidade que tem garantido o seu espaço de participação, a renovação do convênio é feita atualmente a cada dois anos. Em 1993, por exemplo, uma creche perdeu a renovação do convênio, porque se constatou ter ocorrido uso irregular dos recursos. A partir de avaliação da própria comunidade (Conselho Tutelar, pais etc.), a creche foi excluída das indicações da região para o Orçamento Participativo.

**Conclusão:** terceirizando sem privatizar o que é público

Podemos enxergar elementos fortemente inovadores em todo o processo de formulação, implementação e execução do programa “Convênio Creches Comunitários”.

Certamente que, neste caso, não é a terceirização do serviço o aspecto a ser aqui destacado. O atendimento à infância em creches foi, no Brasil, uma área de ação que se formou, historicamente, como de atuação típica da iniciativa privada, através de ações de caráter filantrópico voltadas ao socorro das crianças socialmente desvalidas, para, apenas recentemente, mais ou menos a partir dos anos 70, emergir

como questão importante na agenda pública. Assim sendo, a própria idéia de terceirização enquanto parceria entre Estado e organizações não governamentais aparece, neste caso, como que invertida.

Atualmente é quase sempre a necessidade - ou pior, a mera “desculpa” desta necessidade - de redução dos custos fiscais constitui o eixo decisório do repasse de recursos e responsabilidades para o chamado terceiro setor na área de prestação de serviços de educação infantil. Cabe salientar que na experiência de Porto Alegre, ainda que a importante questão dos custos esteja presente, a riqueza do processo situa-se em outra dimensão.

A total opacidade é o que ainda dá a tônica na escolha de instituições prestadoras de serviços na área de educação infantil no Brasil. De fato, ainda predomina no país a mais absoluta falta de critérios e de responsabilidade pública nestes processos. Ao contrário, o que a experiência aqui analisada aponta é para a possibilidade de construção coletiva de um processo público de atenção à primeira infância. A participação societária ampla, democrática e transparente em todo o processo, envolvendo a co-responsabilização de poder público e sociedade civil em termos não apenas de execução, mas principalmente de decisão acerca da utilização dos recursos, confere ao programa um caráter ímpar, em uma área de ação na qual o assistencialismo, o clientelismo e o patrimonialismo sempre foram a regra, resultando tão freqüentemente na utilização privada dos recursos públicos.

#### Documentação referida

BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez (1997). *Os Mais Pobres nas Políticas de Assistência Social: o caso das creches em São Paulo* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 317 p.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Porto Alegre (1998). *Resolução n.º 020/98*. Porto Alegre: CMDCA, 01.abril.1998, 6 p.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Porto Alegre (1995). *Resolução n.º 055/95*. Porto Alegre: CMDCA, 13.setembro.1995, 5 p.

DECRETO n.º 11.417, de 10 de janeiro de 1996. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Diário Oficial do Município, 15 de janeiro de 1996, p.2-3.

230 DECRETO n.º 11.459. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Diário Oficial do Município, s.d.

GUERRA, Judite & LIMA, Carmen Lúcia (1996). *Construção Coletiva de um espaço Coletivo nas Creches Comunitárias*. Porto Alegre: PM.P.A. / SMED / Coordenação de Apoio ao Ensino / Educação Infantil - Setor de Creches Comunitárias, 10 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1998). Secretaria Municipal de Educação. Assessoria de Planejamento. Equipe de Pesquisa e Informações Educacionais. *Boletim Informativo: informações educacionais*. Porto Alegre: SMED, n.3, 8 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1998a). Secretaria Municipal de Educação. *Convênio Creches Comunitárias* (Ficha de Inscrição e Anexo II elaborados para o Ciclo de Premiação 1998 do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas). Porto Alegre: SMED, 9 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1998b). *Plano de Investimentos 98*. Porto Alegre: PM.P.A., 70 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1998c). *Orçamento Participativo - Regimento Interno: critérios gerais, técnicos e regionais*. Porto Alegre: PM.P.A., 42 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1998d). *Orçamento Participativo - Regimento Interno: critérios gerais, técnicos e regionais*. Porto Alegre: PM.P.A., 33 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1997). Procuradoria-Geral do Município. Equipe de Contratos. *Minuta de Convênio Creches Comunitárias*. Porto Alegre: PGM, 5 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1997a). *Orçamento Participativo: Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1997b). *Democracia e Participação Popular na Esfera Pública: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre* (Cartilha). Porto Alegre: PM.P.A, mar., 12 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (1997c). Gabinete de Planejamento - GAPLAN. *Orçamento Público*. Porto Alegre: GAPLAN, ago., 3ª ed., 20 p.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de (s/data). Secretaria Municipal de Educação. *Plano de Aplicação de Recursos* (Instrumental). Porto Alegre: SMED.

RIO GRANDE DO SUL (1996). Secretaria de Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser *Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul: Edição 1995*. Porto Alegre: FEE.

RIO GRANDE DO SUL (1990). Secretaria de Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser *Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul: Edição 1990*. Porto Alegre: FEE.

# Câmara do Grande ABC<sup>1</sup>

## Pacto de Governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável<sup>2</sup>

MUNICÍPIOS DO GRANDE ABC (SP)

Roberta Clemente<sup>3</sup>

### Introdução

A Câmara do Grande ABC - fórum intergovernamental de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas, envolvendo também a sociedade civil - foi oficialmente lançada em 12 de março de 1997, ocasião em que se aprovou seu estatuto de funcionamento, elaborado consensualmente pelas sete prefeituras envolvidas, pelo Governo do Estado de São Paulo e por lideranças do Fórum da Cidadania do Grande ABC – o qual engloba mais de 100 entidades, representando empresários, trabalhadores e outros segmentos da sociedade civil.

A criação deste fórum surgiu como iniciativa voltada à viabilização do desenvolvimento de uma região em franca decadência econômica, marcada pelo êxodo de indústrias, pela obsolescência de seu parque industrial e pelo crescimento do desemprego. A Câmara reúne atores representativos do Estado (governo estadual, as prefeituras de sete municípios, deputados estaduais e federais da região e vereadores) e da sociedade civil (sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações comunitárias) – todos aqueles que podem contribuir para o sucesso ou para o fracasso de suas decisões. Neste fórum, através da discussão e do consenso, são elaboradas políticas públicas e, o mais importante, são tomadas medidas para sua implementação; buscando-se soluções para problemas sociais, econômicos, ambientais e físico-

1. Engloba os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, na região metropolitana de São Paulo

2. Agradeço as Senhoras Alzira Nishikubo, coordenadora do Consórcio do Grande ABC e Nadia Somekh, assessora da Prefeitura de Santo André junto ao Consórcio do Grande ABC, ao Senhor Fernando Ortiz, assessor da Prefeitura de São Bernardo do Campo junto ao Consórcio do Grande ABC, ao Professor Armando Laganá, representante do Governo do Estado de São Paulo na Câmara do Grande ABC, e aos Prefeitos Celso Daniel, de Santo André e ex- >>>

232 territoriais, visando ao desenvolvimento econômico da região.

Para que se entenda o contexto em que se insere a Câmara do Grande ABC e se conheçam seus antecedentes, é preciso lembrar que a região, com uma população de 2.500.000 habitantes, foi o berço da segunda revolução industrial no Brasil. Sabe-se que os empregos na indústria perdem terreno para o setor de serviços, mas ainda não se estudou em profundidade a transformação da estrutura produtiva da região. Uma questão importante é o aumento da produtividade na indústria sem a geração de novos empregos. Outra questão essencial diz respeito à permanência de indústrias na região e às características destas indústrias.

A idéia de constituição de uma câmara regional foi inspirada nas câmaras setoriais, que no passado desenvolveram atividades na região. Assim, é que em 1996, foi sugerida pelo governo estadual a formação da Câmara do Grande ABC, proposta imediatamente acatada pelos então gestores do Consórcio Intermunicipal, com apoio irrestrito do Fórum da Cidadania. Aliás, é preciso esclarecer que o Consórcio Intermunicipal, que já congregava as sete prefeituras da região (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), havia sido constituído em 1990, com a proposta de superar o fracasso do planejamento metropolitano dos anos 70, especialmente no tocante à disposição final dos resíduos sólidos. Com o tempo, além do planejamento urbano, o Consórcio Intermunicipal passou a focalizar o desenvolvimento econômico da região.

Pode-se, portanto, afirmar que a Câmara do Grande ABC tem como antecedentes: a) as câmaras setoriais; b) o Consórcio Intermunicipal; c) o Fórum da Cidadania; d) decreto do governo do estado, que prevê a criação de câmaras regionais.

A Câmara é constituída por um Conselho Deliberativo, uma Coordenadoria Executiva e por Grupos Temáticos. Em todas as instâncias, o processo decisório é baseado na busca do consenso.

O Conselho Deliberativo é composto pelo Governador do Estado (presidente de honra), pelo Secretário de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, pelo Secretário de Emprego e Relações do Trabalho, pelos sete Prefeitos da região, pelos Presidentes das Câmaras

>>>  
Coordenador Geral da  
Câmara do ABC e  
Maurício Soares, de São  
Bernardo do Campo,  
atual Coordenador  
Geral da Câmara do  
ABC, pela presteza no  
fornecimento de  
informações e por terem  
me recepcionado nos  
dias de visita de campo,  
facilitando ao máximo a  
coleta de informações.

3. Mestranda em  
Administração Pública e  
Governo na EAESP –  
FGV.



Municipais, pelos Deputados Estaduais e Federais da Região, por cinco representantes do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por cinco representantes das organizações representativas de trabalhadores e por cinco representantes das organizações representativas do setor econômico. Cabe ao Conselho Deliberativo, que se reúne a cada quatro meses, aprovar as propostas das ações formuladas pelos Grupos Temáticos, zelando pela unidade da Câmara.

A Coordenadoria Executiva é composta por um representante do Consórcio Municipal do Grande ABC, pelo governo do estado, por um representante do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por um representante das organizações representativas de trabalhadores e por um representante das organizações representativas do setor econômico. Cabe à Coordenadoria Executiva, que se reúne quinzenalmente, gerenciar e acompanhar os trabalhos temáticos, viabilizando sua integração e divulgação, e garantindo o necessário apoio logístico. É a Coordenadoria Executiva que designa os Coordenadores dos Grupos Temáticos, obedecendo o princípio das afinidades do tema com as entidades representadas nos respectivos grupos. A Coordenadoria é também responsável pela elaboração da consolidação dos diversos diagnósticos pelos Grupos de Temáticos, produzindo documentos que são submetidos ao Conselho Deliberativo para aprovação. A Coordenadoria reúne-se quinzenalmente.

Os Grupos Temáticos, interdisciplinares e interinstitucionais, são compostos de acordo com o tema a ser tratado, buscando a formalização de termos de acordo integrados para cada tema. Sua composição é aberta aos interessados, variando de acordo com o tema a ser tratado, com a representação de entidades comunitárias, trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual. Aos Grupos Temáticos compete a elaboração de diagnósticos e recomendações de ações e políticas para o desenvolvimento econômico, observando-se o princípio da sustentabilidade. Em 1998, havia vinte grupos temáticos, divididos em três grandes áreas: Desenvolvimento Econômico e Emprego; Desenvolvimento Social, e Desenvolvimento Físico-Territorial.

Até agosto de 1998, os principais Grupos Temáticos e suas respectivas iniciativas eram os seguintes:

1. Agência de Desenvolvimento Econômico – esta agência, que ainda se encontrava na fase de aprovação formal, deve vir a constituir-se no braço operacional da Câmara do Grande ABC, no que diz respeito à expansão econômica da região. Com relação a esta iniciativa, já haviam sido acordados: a) a elaboração dos estatutos; b) a caracterização dos associados (49% do custeio e dos votos caberão ao Consórcio do Grande ABC e os outros 51% ao SEBRAE, aos CIESP da região, às associações comerciais, aos sindicatos e às empresas do Pólo Petroquímico da região); c) negociação visando à celebração de convênio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que deverá destinar US\$ 145 mil para a estruturação da agência; d) elaboração do regimento interno; e) autorização das sete Câmaras Municipais.

2. Aumento da Competitividade das Cadeias Produtivas - este grupo temático visa apoiar os setores produtivos já existentes na região, para que possam efetuar as necessárias transformações tecnológicas, aumentando sua competitividade. Como ações voltadas à concretização do objetivo deste grupo temático, podem-se elencar: a) a criação, por lei estadual, de um Fundo de Aval, que foi concebido como uma das maneiras de facilitar os investimentos necessários à modernização tecnológica das micro, pequenas e médias empresas; b) negociações para que a Nossa Caixa Nosso Banco passe a ser o agente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES no estado, ampliando, assim, o acesso das empresas do estado às linhas de crédito oferecidas pela entidade federal; c) proposta de criação de uma pólo tecnológico na região para apoio à pesquisa e ao desenvolvimento, com a conseqüente difusão tecnológica, para os setores petroquímico, automotivo, plástico, químico, moveleiro, de manufatura mecânica e meio ambiente; d) criação de programas de qualificação profissional; e) mobilização das empresas de transformação plástica, como forma de fomentar a discussão sobre problemas comuns e possíveis soluções conjuntas, visando ao desenvolvimento auto-sustentável do setor.

3. Formação Profissional e Observatório de Observação do Emprego - o objetivo deste grupo temático é acompanhar a situação de emprego

e desemprego na região e, ao mesmo tempo, reciclar a mão-de-obra para adaptá-la às novas tecnologias. Em agosto de 1998, havia um convênio com a Associação Comercial e Industrial de Santo André, visando a qualificação de trabalhadores do comércio, com a previsão de que fossem beneficiadas de duas a três mil pessoas até o final daquele ano.

4. Plano de Macrodrenagem - este grupo temático formulou e implantará um plano de defesa contra enchentes para todo o ABC. Prevê-se no plano a construção de “piscinões, cabendo ao governo do estado, através do Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, a realização das obras e às prefeituras a cessão dos necessários terrenos e a manutenção desses “piscinões”. Em agosto de 1998, seis “piscinões” estavam em fase final de construção e outros oito, em licitação.

5. Plano de Melhoria do Sistema Viário - o objetivo deste grupo temático é acompanhar a execução das obras do Plano Viário Regional. Como algumas de suas realizações, podem ser citadas: a) a construção de alças de acesso à via Anchieta, com 40% dos respectivos custos financiados pelo governo do estado, bem como doação pelos proprietários dos necessários terrenos, beneficiando-se todos deste processo uma vez que o custo e a morosidade das desapropriações inviabilizariam as obras. Em agosto de 1998, dois trechos já haviam sido inaugurados, outros dois encontravam-se em fase de construção, e mais seis, ainda em estudo, deveriam ser executados a partir de 1999; b) a recuperação da avenida do Estado (marginal ao rio Tamanduateí, que começa em São Paulo, atravessando São Caetano e Santo André), envolvendo o esforço conjunto da prefeitura de Santo André e do governo do estado.

6. Revisão da Lei nº 9472/96 - este grupo temático tinha como meta propor e acompanhar o processo de alteração da mencionada lei, que dispunha sobre a proteção aos mananciais de forma muito restritiva, considerando que 56% da região do Grande ABC encontra-se em área de mananciais, estando 100% dos territórios dos municípios de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires nessa condição. Graças ao empenho da bancada estadual da região, a Assembléia Legislativa apro-

236 vou as alterações propostas, de modo que áreas secundárias poderão abrigar atividades não-poluentes. Este grupo temático será extinto, uma vez que cumpriu sua meta.

7. Movimento Criança Prioridade 1 - trata-se de um movimento regional, que objetiva desenvolver programas de amparo à criança e ao adolescente. São exemplos de suas ações: a) campanha em prol da arrecadação de 1% do Imposto de Renda devido para o Fundo dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com a Lei Federal nº 8.669/90; b) implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA junto aos Conselhos Tutelares, em parceria com o Ministério da Justiça e com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; c) implantação do Disque-Criança e lançamento de 400 mil cartões magnéticos com logomarca e números dos telefones dos Conselhos Tutelares, em parceria com a Companhia Telefônica da Borda do Campo; d) oferta de 2.000 vagas nos cursos de Tecnologia e Competências Básicas para o Comércio e os Serviços, em parceria com o Sindicato dos Contabilistas, as Secretarias de Estado de Relações do Trabalho e de Justiça e Cidadania; e) realização do Seminário sobre Conselhos Tutelares; f) organização do Seminário sobre Abrigos; g) celebração de convênio entre as prefeituras de Santo André, São Bernardo e Diadema e a EMTU (Empresa Metropolitana de Transporte Urbano), objetivando o enfrentamento da situação de rua de crianças no Corredor do Tróleibus dos ABC; h) acompanhamento da prestação de serviços à comunidade de menor infrator com pena leve, em convênio com a FEBEM, varas da infância e juventude, conselhos tutelares etc.

8. Movimento de Alfabetização Regional - com a proposta de erradicar o analfabetismo entre jovens e adultos do Grande ABC, foram implantadas 270 salas de aula (56 em Mauá, 40 em Ribeirão Pires, 115 em Diadema, 13 em São Bernardo do Campo, 13 em Rio Grande da Serra e 42 em Santo André), que em agosto de 1998 atendiam 4.739 alunos (1.220 em Mauá, 800 em Ribeirão Pires, 1.351 em Diadema, 260 em São Bernardo do Campo, 260 em Rio Grande da Serra e 958 em Santo André).

9. Jornadas de Trabalho - núcleo de articulação entre sindicatos de empregados e empregados, cuja missão é negociar alterações nas jornadas de trabalho nos setores comercial e industrial da região. Chegou-se a um acordo sobre a abertura do comércio ao domingos em caráter experimental, prevendo-se o regime de duas semanas de trabalho por duas de descanso, bem como a criação de uma comissão tripartite para agilizar reclamações trabalhistas e analisar a experiência. Inicialmente, os municípios iriam regulamentar a experiência, mas como conseguiram criar a comissão tripartite de avaliação e conciliação, isto deixou de ser necessário, o que foi considerado uma vitória da Câmara.

10. Defesa Civil - este grupo temático visa à implantação da defesa civil com caráter regional, envolvendo: a) a criação da Central de Operações de Emergências do ABC, na sede do 8º Grupamento de Incêndio, em Santo André, com equipe médica de emergência, e b) a implantação do Sistema de Monitoramento de Enchentes, prevendo-se a celebração de contrato com a Fundação de Hidráulica da USP.

11. Plano Regional de Saúde - este grupo temático ocupa-se da concepção de um plano integrado de saúde para toda a região do ABC, incluindo entre outras medidas: a) retomada das obras do Hospital Estadual de Serraria em Diadema, que será gerenciado pelos sete municípios, de forma a ser um hospital de referência para traumas, defeitos da face, defeitos da mão e queimaduras, e b) projeto de implantação de um centro técnico para manutenção e conserto de equipamentos hospitalares, em parceria com a Escola Técnica Estadual.

12. Sistema Viário e Trânsito - este grupo temático foi constituído para planejar e sistematizar a operação do sistema viário e de trânsito de todo o ABC, estando envolvido com: a) a elaboração de estudos sobre a possível implantação do rodízio regional; b) a instalação na região de uma banca do DETRAN para obtenção e revalidação anual de habilitação e licenciamento de veículos adaptados para portadores de deficiência; c) a celebração de um convênio com a EMLASA -

238 Empresa Metropolitana de Planejamento S/A, objetivando intercâmbio de dados e estudos regionais de tráfego e planejamento urbano.

13. Habitação - o grupo temático da habitação tem o objetivo de articular os municípios da região em torno de um plano habitacional para a população de baixa renda. Uma de suas iniciativas é representada pelo projeto-piloto desenvolvido em parceria com o Ministério Público, visando à regularização de assentamentos já consolidados na malha urbana e que sejam dotados de infra-estrutura. O Ministério Público, que costumava ser apontado como empecilho às regularizações fundiárias, mostrou-se disposto a negociar e a firmar acordos técnicos com este grupo temático, o que dá ao mencionado projeto-piloto seu caráter de iniciativa inédita.

14. Transporte Coletivo Regional - o objetivo deste grupo temático é desenvolver um plano de transportes de massa para a região do ABC. Para tanto, já há um acordo firmado com a EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, voltado à melhoria do sistema de tróleibus, e um outro acordo com a CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, cujo propósito é a modernização do sistema de transporte de passageiros, com vistas a transformá-lo em metrô de superfície.

15. Qualificação da mão-de-obra do setor petroquímico - trata-se de qualificação e requalificação de trabalhadores do setor petroquímico, com recursos do FAT - Fundo de Apoio aos Trabalhadores. A ação é coordenada pelo Sindicato dos Químicos do ABC.

#### Fatores de Inovação

A Câmara do Grande ABC é a primeira câmara permanente, envolvendo o debate e a articulação de políticas públicas no Brasil. Já há no país diversas experiências de articulação regional, mas nestas experiências sempre cabe ao Executivo a implementação das deliberações dos fóruns de negociação. Por outro lado, os fóruns ou câmaras têm em geral atuações setoriais (em saúde, educação, agricultura, indústria etc.).

A atuação da Câmara do Grande ABC, diferentemente, abarca um grande número de questões de importância regional, e a implementação não fica a cargo exclusivamente do Executivo. Como demonstram as ações dos grupos temáticos anteriormente analisados, os mais diversos atores participam, de forma decisiva, tanto na formulação das ações e programas como da respectiva implementação.

A sociedade civil, o governo do estado e os parlamentares da região são parceiros das sete prefeituras, sendo co-responsáveis na formulação e implementação das políticas públicas, criando uma rede horizontal e vertical de atuação compartilhada.

Os cidadãos não são vistos como objeto da ação estatal ou como clientes-consumidores de serviços públicos, mas como cúmplices de um pacto de governabilidade, sendo também eles responsáveis por sua região. Os Poderes Executivos municipais estão abrindo mão de uma parcela de poder em troca de uma maior governabilidade e legitimação de suas ações. A auto-sustentabilidade da Câmara, por sua vez, está condicionada a sua efetividade.

A região do ABC tem buscado o desenvolvimento econômico através de condições melhores de produção, procurando oferecer vantagens qualitativas (há diversos acordos em andamento para o aumento da competitividade nos setores petroquímico, moveleiro, automotivo e comercial), e não através de isenção ou guerra fiscal, como tem sido a regra no país.

Um dos problemas, que a Câmara do Grande ABC apresenta nesta primeira etapa de sua existência, consiste em certo desbalanceamento na participação dos diferentes municípios envolvidos, a exemplo do verificado em algumas experiências anteriores de consórcios intermunicipais. No caso da Câmara do Grande ABC, são sensivelmente mais atuantes os municípios de Santo André e São Bernardo do Campo, impulsionados pela liderança de seus atuais prefeitos. O atual prefeito de Santo André foi o idealizador da Câmara e seu primeiro coordenador e o de São Bernardo, seu coordenador durante o ano de 1998. Estes também são os maiores municípios da região, dispendo de maior número de técnicos qualificados e de uma sociedade civil bastante organizada. Treze grupos temáticos têm como coordenadores

240 gerais representantes destes dois municípios. São Caetano do Sul é virtualmente ausente, bem como Rio Grande da Serra<sup>4</sup>, no que diz respeito aos processos decisórios. Mas todos os sete municípios têm cumprido os acordos.

4. Rio Grande da Serra está enfrentando sérios problemas políticos. O quarto prefeito desde 1997 (o prefeito morreu, o seu vice foi assassinado, e o presidente da Câmara assumiu até que houvesse um novo prefeito eleito, o que ocorreu em agosto) acabou de conseguir tomar posse. Não há explicação para a ausência de São Caetano do Sul, que pode ser desinteresse.

As secretarias de estado mais atuantes são as de Ciência e Tecnologia, de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras e de Emprego e Relações do Trabalho. O representante do governo do estado demonstra também grande empenho em facilitar as ações da Câmara, coordenando dois grupos temáticos. Os representantes do Fórum da Cidadania também têm participado ativamente dos trabalhos.

#### Possibilidade de reprodução da experiência

A Câmara do Grande ABC é um excelente exemplo de que é possível estabelecer um novo pacto de governabilidade, envolvendo diferentes atores relevantes da sociedade, com representação dos mais diversos segmentos sociais. Se ocorresse em apenas um município, já seria uma grande e louvável iniciativa, mas há sete municípios envolvidos, o que amplia ainda mais os seus méritos.

O atual governo estadual pretende adotar a estrutura da Câmara em todo o estado. Mas somente será possível transplantá-la para outras regiões, se houver vontade política e um forte comprometimento dos governantes em garantir a efetividade das decisões negociadas na Câmara. De outra forma, poderão tornar-se apenas mais um espaço demagógico.

#### Conclusões

A experiência do Grande ABC impressiona por sua magnitude no que se refere a atores envolvidos, temas abordados e resultados efetivamente alcançados.

O principal resultado alcançado pela Câmara foi ter conseguido a adesão e o comprometimento de pessoas realmente representativas dos sete municípios para elaborar e implementar políticas de interesse para a região, apesar das diferenças ideológicas e partidárias de



seus membros. Foi criada uma nova relação entre as esferas pública e privada, sendo que a pública cresceu não pelo aumento do aparato estatal, mas por abarcar novos atores que participam ativamente e de maneira transparente do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A participação intensa da sociedade civil na elaboração e na implementação de políticas públicas no âmbito da Câmara do Grande ABC não se dá no vácuo de uma ação estatal, mas através da parceria com o Estado. A abertura de canais de participação fez com que a sociedade civil envolvida se sentisse parte do governo, responsável por suas ações. O poder público passa a ser um parceiro, não um ente superior e distante, criando-se uma relação de negociação e de igualdade.

Os acordos somente são firmados após diversos atores representativos da sociedade e do governo estarem comprometidos com sua implementação, o que significa que não se trata apenas de palavras bonitas no papel ou de sonhos distantes; mas, sim, de ações democraticamente engendradas para tratar de problemas complexos e comuns a todos. A etapa mais difícil é a de obtenção do acordo. A implementação é consequência do acordo firmado.

Cada termo de acordo implica uma despesa diferente, determinando a respectiva fonte de financiamento. Não há gasto orçamentário fixo, pois os integrantes não são remunerados pela Câmara, e os trabalhos de secretaria são fornecidos pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, patrocinado pelas prefeituras da região de acordo com a receita dos municípios envolvidos<sup>5</sup>.

Sendo a experiência da Câmara relativamente recente, diversas de suas propostas estão ainda em fase de negociação ou em momento inicial de implantação, o que compromete sua avaliação do ponto de vista de seu impacto em áreas específicas. No entanto, no que diz respeito a seu desenho institucional, constitui uma iniciativa inovadora, ampliando o alcance de seus antecessores - os consórcios intermunicipais - por ampliar significativamente o leque de atores envolvidos na formulação e na implementação de políticas públicas regionais.

5. O orçamento do Consórcio do Grande ABC para 1998 é de R\$1 milhão, e o rateio é proporcional às receitas correntes: Santo André 23,19%, São Bernardo do Campo 39,11%, São Caetano do Sul 11,66%, Diadema 12,96%, Mauá 10,21%, Ribeirão Pires 2,42% e Rio Grande da Serra 0,45%. Há apenas oito funcionários contratados pelo Consórcio, em regime de CLT (que são os mesmos desde 1990). E os trabalhos técnicos são feitos por cerca de 70 funcionários das prefeituras, distribuídos em grupos temáticos.



# “República Bem-Viver”

SANTOS (SP)

Grazia de Grazia<sup>1</sup>

## Introdução

Os índices elevados da população na faixa etária acima dos 60 anos, no município de Santos, pressionaram tanto a organização de várias entidades para defesa dos direitos dos idosos como levaram à criação de políticas e atividades pela prefeitura. A gestão municipal 89/92 iniciou o debate com a população e formulou os projetos, mas foi na gestão 93/96 que se efetivaram as primeiras ações. Foram criados dois centros de convivência, aos quais se dirigem cerca de 8.500 pessoas em busca de atividades de geração de renda, lazer, educação, cultura, esporte e acompanhamento psicológico. A partir de 1992, foram realizados encontros municipais (população idosa e setores da administração pública) objetivando a produção de propostas de políticas para o idoso. Em 1997, em consonância com a política nacional, foi organizada a primeira Conferência do Idoso, que formulou e aprovou dezenas de proposições e as novas bases para o Conselho Municipal do Idoso - CMI. A Conferência do Idoso é um instrumento amplo, que reúne todos os atores sociais do município e o governo local e é soberano para formular e avaliar a política para o idoso eger os e para membros do CMI.

1. Graduada em serviço social e mestre em planejamento urbano pela EMPUR – UFRJ. Desenvolve atividades como assessora do Núcleo de Cidadania, Políticas Públicas e Gestão Urbana da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

244 É importante ressaltar que a crise econômica, que atinge a população brasileira, penaliza sobretudo os idosos, através da perda do valor das aposentadorias e pensões, trazendo como consequência a degradação da qualidade de vida e a transferência de uma parte expressiva desta população para habitações precárias como cortiços, vagas em pensões e favelas. A mobilização criada a partir dos centros de convivência estimulou a organização do Movimento do Idoso Pró-Moradia que alcançou sua primeira vitória na implantação da “República Bem Viver”.

O projeto República Bem Viver foi formulado coletivamente pelos idosos e técnicos da prefeitura e sua efetivação ocorreu paulatinamente a partir de ações de pressão e da negociação do movimento com setores da administração pública. Viabilizou-se com o comodato de um imóvel, cedido pela Fundação Ruth Alexandre Maphuz à prefeitura. O referido imóvel foi repassado para a COHAB, órgão responsável pela política habitacional, com o objetivo de ampliar o programa de locação social, visando a inclusão dos idosos. O imóvel, após passar por uma reforma, foi disponibilizado para o projeto no dia 26/09/1996, quando foi ocupado por 14 moradores, sendo oito mulheres e seis homens. Em agosto de 1998, eram 12 moradores: uma das ocupantes inicial decidiu morar com uma amiga, e outro foi convidado a se retirar por problemas de embriaguez. A administração é coletiva e autogerida, com a assessoria dos técnicos da prefeitura.

2. Os últimos dados do IBGE de 1996, divulgados pelo jornal local “A Tribuna” de 30/07/98, já atribuíram 14,3% da população acima de 60 anos, totalizando 59.040 pessoas.

3. A renda média nacional dos chefes de família é de 3,6 salários-mínimos segundo documento da Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania.

4. A porcentagem nacional de chefes de família com renda de até 2sm é de 52,0% segundo o mesmo documento da SEAC.

### Contextualização

O município de Santos, pólo regional da Baixada Santista, conta com 412.288 habitantes. A população idosa representa 12,44%<sup>2</sup> do total; ou seja, 51.289 pessoas, sendo 70% mulheres, conforme relatório divulgado pela SEAC - Secretaria Municipal de Ação Comunitária e Cidadania.

Segundo o mesmo relatório, apesar de a cidade apresentar uma renda média relativamente alta<sup>3</sup> dos chefes de família (6,9 salários-mínimos), a porcentagem de chefes de famílias com renda até 2 salários-mínimos é de 23,7%<sup>4</sup>, representando 26.205 famílias ou 90.407 pes-

soas, com um contingente de 11.248 idosos. Essa faixa da população encontra-se localizada em favelas, cortiços, áreas de risco, assentamentos precários e apresenta uma renda média de R\$ 75,00. O déficit habitacional divulgado, em 1991, foi de 20 mil moradias, significando uma crescente proliferação de alternativas improvisadas, inclusive nas ruas, dada a inexistência de políticas nacionais massivas de habitação popular. Esse déficit não é maior graças à criatividade de alguns municípios, que usam alguns instrumentos que tendem a minorar a grave situação de falta de moradia. O município de Santos, além de desenvolver a regularização fundiária, foi pioneiro no uso do instrumento de locação social, iniciado na gestão 89/92.

Os últimos dados do IBGE de 1996, divulgados pelo jornal local "A Tribuna" em sua edição de 30/0798, demonstravam que 14,3% da população da cidade têm acima de 60 anos, totalizando 59.040 pessoas. Esses dados mostram que Santos acompanha a tendência regional (Sudeste) de diminuição da taxa de crescimento populacional e da fecundidade, superando até os índices nacionais. Em 1981, nasceram 10.495 bebês no município; em 1994 o número de nascimentos foi 40% menor: 6.279. A consequência visível dessas mudanças demográficas é o aumento do número de idosos, um segmento da população que há 20 anos era muito pouco expressivo.

#### Atuação da prefeitura com relação ao idoso

Compete à SEAC – Secretaria Municipal de Ação Comunitária implementar políticas sociais para as 90.407 pessoas que vivem em precárias condições de vida, entre elas os 11.248 idosos. Os projetos voltados para esta crescente faixa populacional são: Moradia, Centros de Convivência - CECON, Atendimento Psicossocial, Geração de Renda<sup>5</sup> e Valorização do Idoso<sup>6</sup>.

Os princípios dos programas para o idoso consistem em assegurar a essa população direitos de cidadania, garantindo sua participação na comunidade; defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida, e combatendo a discriminação de qualquer natureza.

5. Projeto Arte & Fatos que consiste na confecção e venda de artesanato e "Bolsa e Cia." A partir de campanhas públicas de captação de recursos compraram um espaço e abriram uma loja que vende os produtos. As decisões são tomadas coletivamente desde a qualidade do produto, os custos, o lucro, etc. A perspectiva é continuar com o processo de capacitação em parceria com o Sebrae e criar uma microempresa.

6. Projeto Vovó Sabe Tudo que visa a seleção e treinamento de idosos para a transmissão remunerada de saberes e de conhecimentos para os jovens em diversas escolas e instituições. Este projeto está em fase de implantação.

## 246 Centros de Convivência - CECON

Foram implantados pela SEAC desde o início dos anos 90 dois CECON: Vida Nova e Izabel Garcia. Um terceiro está em formação. Os dois existentes envolvem uma média de 8.500 idosos com mais de 50 anos. O Vida Nova atende predominantemente a classe média, devido a sua localização, e o Izabel Garcia tem uma participação mais popular. No entanto, o critério da renda para o atendimento prioritário abrange de 1 a 3 salários-mínimos. Esses dois centros estão funcionando em imóveis de terceiros, muito amplos, localizados em dois bairros privilegiados, cedidos à prefeitura como forma de pagamento de dívidas fiscais. A equipe técnica que coordena o trabalho é multidisciplinar e bastante coesa. Os centros contam com equipes voluntárias de apoio, cujos membros desempenham atividades como instrutores de oficinas, plantonistas da recepção e da cozinha, organização de eventos internos e externos, reunindo-se com a coordenação mensalmente. O trabalho dos CECON é potencializado a partir do estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas tanto para as atividades internas, como eventos e comemorações da cidade e da Baixada Santista.

Os CECON proporcionam um espaço social de convivência democrática e de participação social para pessoas acima dos 50 anos, dando-lhes oportunidade de expor livremente suas idéias; desenvolver potencialidades; estabelecer relacionamentos, e preencher as horas livres com um lazer saudável.

Após a sua inscrição, o idoso passa por acompanhamento psicossocial, em grupo ou individualmente, visando a sua integração e à escolha de atividades mais adequadas a sua condição de vida e às suas necessidades. Quando se verifica que o idoso necessita de atendimento médico ou de apoio psicológico, é encaminhado para as policlínicas do próprio município ou para a clínica da universidade local. As atividades desenvolvidas pelos CECON estão divididas em sete módulos:

- 1 - artes plásticas - objetiva incentivar a liberação do potencial criativo; a exteriorização e a concretização de idéias; o desenvolvimento de habilidade motora, aguçando o senso estético, aumentando a informação cultural e elevando a auto-estima dos idosos. São realizadas oficinas de artesanato, bordado em tecido, cartões artesanais ren-

dados, cestas de jornal, corte e costura, crochê, tricô, modelagem em argila, oficinas de bijuterias, oficinas de gravura, oficinas de idéias e complementos teatrais, oficinas de papel artesanal, oficinas de carnaval, de natal e juninas, pinturas em seda, tecido e tela, tapeçaria, bordados em telas plásticas;

2 - artes cênicas e música - propicia o desenvolvimento da criatividade e da expressão cênica; a empostação de voz e a melhora da dicção, respiração e inflexão, e o desenvolvimento da musicalidade. São realizadas oficinas de teatro, de técnica vocal e coral;

3 - comunicação - permite alcançar níveis ampliados de comunicação, desinibição, auto-estima e libera as emoções e os desejos oprimidos através da confecção de objetos artísticos variados;

4 - o corpo e suas manifestações - visa desenvolver a condição física e estimular o equilíbrio físico global; combater o sedentarismo e o isolamento social; desenvolver a consciência corporal através de ginástica e alongamento, voleibol adaptado, expressão corporal, dança de salão e yoga;

5 - saúde mental - visa propiciar um encontro grupal através de vivências, sensibilização e reflexão, relaxamento, consciência corporal e equilíbrio emocional. São realizados encontros com vivências da maturidade e sessões de relaxamento;

6 - geração de renda - cria oportunidades de discussão e capacitação, tendo em vista alternativas que melhorem a condição financeira e permitam estudo de propostas coletivas. São realizados cursos de confecção de vestuário e de bolsas, cuja produção é colocada à venda;

7 - lazer e cultura - bailes, saraus, sala de jogos, torneios esportivos, passeios e excursões, biblioteca, piscinas, eventos e festas, ala carnavalesca, sala de vídeo etc.

No Centro Vida Nova funciona também um serviço chamado Seção de Atenção à Pessoa Idosa, que visa ao atendimento psicossocial e efetua encaminhamentos adequados para os casos em que o idoso é vítima de negligência, abandono e maus tratos pela família ou por instituição. Esta Seção atende em média 100 idosos por mês, inclusive moradores de rua.

## 248 O Conselho e a Conferência Municipal do Idoso

Entre os vários conselhos de participação existentes no município, o do Idoso - CMI vem funcionando já há alguns anos. Após uma paralisação de suas atividades por cerca de dois anos, sofreu uma reformulação para se adequar às exigências da Lei Federal nº8.842, voltando a funcionar em setembro de 1997. Este conselho está vinculado à Secretaria de Ação Comunitária – SEAC e tem como funções formular, coordenar, supervisionar e avaliar a política municipal do idoso; convocar anualmente e organizar a Conferência Municipal do Idoso<sup>7</sup> e fazer-se representar no Conselho Regional do Idoso da Baixada Santista. Com caráter permanente e paritário, é constituído por 18 membros, sendo nove representantes da administração pública e nove da sociedade civil, eleitos na Conferência Municipal.

7. Está em pauta atualmente no Conselho o espaçamento das Conferências para bianuais.

O Conselho realizou sua primeira reunião em 18/02/98 e a partir desta data vem se reunindo, ao menos uma vez por mês, conforme a urgência e a quantidade de assuntos a serem incluídos na pauta. Está dividido em seis Câmaras Setoriais com o objetivo de aprofundar os assuntos em pauta e levá-los para a reunião plenária já sistematizados, inclusive com propostas já formuladas. São elas: Habitação, Transporte e Urbanismo; Previdência Social, Saúde e Trabalho; Legislação; Planejamento, Programas e Projetos; Cultura, Educação e Lazer, e Relações Públicas.

Um dos assuntos em pauta em agosto de 1998 referia-se à necessidade de participação na discussão do orçamento municipal, visando aumentar a porcentagem dos recursos voltados às políticas de atendimento aos idosos. A proposta lançada pelo CMI foi de 5% do orçamento da SEAC, porém alguns vereadores fizeram uma contraproposta de 3%. Esse debate também explicitou a pequena parcela do orçamento que é destinada à SEAC.

A Conferência Municipal é o segundo instrumento de participação e intervenção na política municipal do idoso. É uma instância deliberativa que visa eleger os membros do CMI, bem como fazer avaliações e proposições de políticas e atividades socioeducativas, culturais, esportivas e de lazer relativas à melhoria da qualidade de vida do idoso. A criação desse instrumento foi precedida de vários encontros



iniciados em 1992. Já no segundo encontro ficaram expressos os problemas habitacionais e financeiros vividos pelos idosos, surgindo da discussão coletiva várias propostas, dentre as quais a de criação de uma república para idosos.

A primeira conferência foi realizada no dia 23 de setembro de 1997 e contou com 650 participantes, que aprovaram dezenas de propostas para a pessoa idosa. Ela foi precedida da realização de 15 pré-conferências organizadas por unidades de atendimento à pessoa idosa, instituições, entidades e movimentos ligados à questão do idoso. Na primeira conferência, foram eleitos 83 delegados e 49 suplentes, para participar do Conselho.

#### República Bem-Viver

O resgate e desenvolvimento da cidadania, proporcionado pelos CECON e pelos encontros municipais, contribuiu para o enfrentamento de algumas questões impeditivas do alcance de níveis básicos de qualidade de vida pela população idosa do município. Assim, foi organizado em 1996 o Movimento do Idoso Pró-Moradia, que cadastrou 109 necessitados de moradia e formulou as seguintes propostas: destinação para o idoso de 10% da produção habitacional governamental para o município; isenção do pagamento do IPTU para idosos proprietários e inquilinos; incentivo à produção de moradia por sindicatos ou grandes empresas, e criação de repúblicas autogeridas<sup>8</sup>. O movimento iniciou sua organização através da formação de comissões de acompanhamento dos movimentos de moradia da cidade e da Baixada Santista e das conferências municipais de habitação e de saúde, objetivando a capacitação de seus membros e o desenvolvimento de ações de pressão e negociação frente aos setores públicos. A necessidade sentida pelo movimento de ampliar o nível de conhecimento sobre a problemática do idoso e as políticas públicas favoreceu a realização de seminários de formação e a produção de material didático, com a assessoria de técnicos da SEAC.

Dessa forma, o movimento conseguiu articular as informações adquiridas nos vários espaços de participação e formulou em conjunto

8. A Conferência realizada no ano passado referendou todas estas propostas e acrescentou outras: melhoria das condições de habitabilidade, incentivos fiscais para empresas produzirem moradias subsidiada para idosos, implantação de casas lares, manutenção de calçadas para evitar quedas do idoso, implantação de mais repúblicas, casa-dia e locação social, disponibilizando os imóveis penhorados e abandonados, possibilitando mudança nos critérios de financiamento para aquisição da casa própria no sentido que a dívida possa ser assumida pelos herdeiros, após o impedimento do idoso, adequação dos espaços públicos para idosos. Foram aprovadas, ainda, inúmeras propostas em outras áreas temáticas.

250 com os técnicos da SEAC a proposta da república, apresentando-a à COHAB da Baixada Santista após ter a Fundação Ruth cedido o imóvel necessário à implantação do projeto.

A COHAB destinou ao projeto os recursos necessários à reforma do imóvel, para adaptá-lo ao novo uso, enquanto a SEAC liberou, em tempo parcial, uma assistente social, uma psicóloga e duas estagiárias, para que dessem apoio técnico à iniciativa. O República Bem Viver foi inaugurada com 14 idosos de 54 a 86 anos, com renda de um a dois salários-mínimos, oriundos, na sua maioria, de cortiços ou da casa de parentes ou amigos.

#### Objetivos

A República Bem-Viver tem os seguintes objetivos: a) propiciar aos participantes dos CECON uma alternativa habitacional, integrando-os à comunidade e afastando-os da institucionalização, preservadas sua individualidade e dignidade; b) desencadear um processo de reflexão acerca da problemática habitacional da terceira idade, criando oportunidades para a identificação de alternativas de solução para o problema; c) criar uma modalidade de moradia coletiva construída a partir da parceria entre os órgãos governamentais e não-governamentais; d) elaborar critérios objetivos para selecionar os interessados; e) manter reuniões periódicas com os futuros moradores, visando à implantação da república, à capacitação dos futuros moradores para a autogestão e à integração grupal para o cotidiano; f) estabelecimento de parceria com os serviços de saúde física e mental e com as equipes dos CECON.

O projeto visa criar condições para o estabelecimento de uma rede de apoio ao idoso com problemas de moradia, enfrentando dificuldades financeiras para a sobrevivência e que não contam com o apoio de familiares ou com forma alternativa de amparo. Os proponentes do projeto também esperam alcançar, como subproduto, a ampliação dos sentimentos de contentamento, felicidade, afeto, e a neutralização dos sentimentos de abandono, tristeza, amargura; melhorando, assim, a qualidade de vida dos beneficiários.

### Uma experiência piloto

O processo de implantação do projeto apresentou cinco fases: seleção dos moradores, preparação, acompanhamento técnico, adaptação e avaliação. A escolha entre os 32 inscritos seguiu os seguintes critérios: renda de 1 a 2 salários-mínimos; ser morador de vaga em pensão ou abrigo, cortiço ou de favor; idade acima dos 50 anos<sup>9</sup> e residir no município. Enquanto a COHAB realizava as obras de reforma do imóvel, acontecia a preparação dos futuros moradores que perdurou de maio a setembro. Por problemas particulares, duas pessoas desistiram neste período. Foram selecionadas mais duas pessoas. O grupo ficou assim constituído: 5 pessoas entre 54 e 60 anos; 6, entre 61 e 70 anos; 2, na faixa de 71 a 80 anos e uma pessoa com 84 anos.

O processo de preparação, visando propiciar o conhecimento mútuo do grupo, foi coordenado pelas equipes da COHAB e dos Centros de Convivência, e por um representante dos idosos no Conselho Municipal de Habitação.

O imóvel tem dois andares. As mulheres ocupam o andar de cima, por ser mais amplo e os homens o térreo. Cada quarto é ocupado por duas pessoas, escolhidas livremente. Os móveis foram recebidos por doações ou comprados com recursos angariados em atividades comunitárias. A divisão das atividades de limpeza e de cozinha é decidida e avaliada coletivamente nas reuniões mensais. Os homens cozinham e fazem limpeza com autonomia em relação às mulheres. No entanto, duas senhoras lavam as roupas de dois homens que trabalham fora, mediante o pagamento de determinada quantia. Os homens trabalham no mercado informal e algumas mulheres são faxineiras. Outras são voluntárias nos CECON ou apenas participam das atividades. Segundo depoimentos, existe na república liberdade semelhante à de uma moradia normal. Os idosos saem para trabalhar ou para visitar parentes e amigos; viajam; cozinham conforme as vontades individuais; recebem visitas de amigos e parentes<sup>10</sup>.

A manutenção da estrutura do prédio é de responsabilidade da COHAB e a manutenção ordinária é de responsabilidade dos moradores, que poderão pedir auxílio à COHAB, se necessário.

9. O grupo selecionado foi formado, também, com a perspectiva de que os mais novos pudessem ajudar os mais velhos; portanto, houve um certa classificação entre as várias faixas de idade.

10. Os parentes e amigos não podem dormir na República conforme reza o regimento interno aprovado.

## 252 Captação de recursos e responsabilidades da Administração Pública

Foi coletivamente elaborado um contrato de locação social e um regimento interno, que sofreram modificações, estando em agosto de 1998 em sua terceira versão. O aluguel, de R\$ 30,00, é pago para ressarcir a COHAB dos gastos com a reforma do prédio. As despesas de água, luz, telefone e alimentação são divididas entre os moradores. Pelas entrevistas realizadas com os moradores, percebeu-se que quase não existe gasto de alimentação, pois são muitas as doações de vizinhos, comerciantes, empresas etc.

Quando foi preciso comprar móveis ou eletrodomésticos, os moradores realizaram festas, bingos, bailes e captaram os recursos necessários. Em 1998, até agosto, já haviam sido realizados dois grandes eventos, envolvendo a comunidade do bairro onde se localiza a república: a comemoração do Dia das Mães e a uma festa junina.

A mesma equipe que vem coordenando os CECON coordena também o projeto República Bem Viver, o que lhe dá uma grande vantagem para realizar todas as articulações necessárias para garantir a integração dos diversos projetos de desenvolvimento psicossocial de idosos. No período de preparação, e logo após a mudança, esses profissionais acompanharam e desenvolveram atividades semanais de adaptação dos idosos ao novo estilo de vida.

### Inovação e possibilidade de reprodução da experiência

É a primeira experiência com o formato de moradia comunitária (república) para idosos, de que se tem conhecimento no Brasil. Vem sendo apresentada como modelo em vários seminários fora de Santos. A vida coletiva em república constitui um desafio, uma vez que nesta etapa da vida - a terceira e a quarta idades - que as personalidades tornam-se inflexíveis e egocêntricas; não se aceitando os limites dos outros e os próprios; aflorando comportamentos agressivos derivados dos sentimentos de abandono, rejeição, desamparo, desafeto, angústias etc. No entanto, essas condições adversas foram flexibilizadas diante de necessidades básicas como as de ter um teto, de sentir-se acolhido, e de pertencer a uma família.

O projeto conseguiu ser vitorioso, porque integrou e articulou elementos essenciais ao idoso, tais como: moradia adequada baseada em proposta realizada pelos próprios idosos e oriunda de um processo de envolvimento coletivo; o diálogo existente em todo o processo entre os idosos, a prefeitura e a COHAB, cuja receptividade à proposta foi imediata; a integração com a comunidade e com os CECON; o acompanhamento técnico e psicossocial realizado pela prefeitura tanto no período anterior como posterior à mudança dos idosos para a república. Estes elementos foram relevantes para conquistar os idosos e contribuíram para o processo de apropriação daquele espaço, que passou a ser considerado por seus moradores como sua própria casa<sup>11</sup>.

Podemos, então, concluir que a inovação consiste não apenas na criação de uma república para idosos, mas na criação de um formato institucional que reuniu condições de uma atuação profissional criativa e defensora dos direitos do idoso em toda sua amplitude e da organização e capacitação deste ator social para exercer pressão em prol de seus interesses. A experiência poderá ser repetida em todos os lugares, cujas condições sejam semelhantes ao contexto da cidade de Santos.

#### Avanços e dificuldades

Os técnicos da prefeitura, após um ano de funcionamento da república, fizeram uma avaliação e chegaram a formular um novo programa chamado “Atenção Psicossocial aos Moradores”. Superada a urgência de obter uma moradia, a individualidade dos moradores aflorou de tal maneira que passaram a predominar dificuldades e conflitos nos relacionamentos. Assim, esse novo programa compreendeu quatro passos fundamentais: (i) realização de uma anamnese individual, abordando os aspectos relevantes de cada fase da vida do morador bem como a ampliação dos conhecimentos sobre saúde, renda e relações familiares; (ii) discussão na equipe técnica sobre os resultados das anamneses para formulação de um parecer psicossocial; (iii) estabelecimento de um espaço grupal onde os moradores possam refletir sobre a resolução das dificuldades e dos conflitos emergentes no grupo, e (iv) estabelecimento de parcerias com as áreas de saúde física e

11. As entrevistas realizadas com os moradores foram unânimes em expressar o sentimento de estarem morando em sua casa e estarem se sentindo muito melhor que na vida anterior.

254 mental, do trabalho, e outras necessárias ao tratamento psíquico e à reinserção social dos beneficiários do programa.

A proposta acima foi executada através de encontros quinzenais, após a realização das assembleias rotineiras. Foram usadas técnicas de sensibilização, conscientização e dinâmica de grupo. Estagiárias completaram a proposta, ampliando o número de passeios e encontros nos finais de semana, para propiciar uma melhor integração do grupo.

Este novo programa deu condições para que as reuniões, realizadas semanalmente com a assessoria dos técnicos da SEAC, passassem a ser quinzenais e, mais tarde, mensais. O grande avanço conquistado é que o grupo está gerindo seu espaço e resolvendo seus próprios problemas. Outros avanços relevantes podem ser elencados:

- a) as doações de alimentos contribuíram para não acrescentar gastos aos já estipulados com o aluguel e serviços. O montante dos gastos limitado a R\$ 36,00 possibilitou ao idoso uma melhora considerável de seu orçamento pessoal e de sua qualidade de vida;
- b) apesar das dificuldades de relacionamento, a convivência em grupo possibilitou o desenvolvimento da solidariedade, especialmente em situações de doença ou de crise;
- c) foi constatado que os integrantes do grupo estão mais preocupados com a aparência pessoal, o que pode indicar uma melhora do nível de auto-estima;
- d) o sentimento de “sentirem-se em casa” pode indicar que está sendo garantida a individualidade e a autonomia dos moradores;
- e) o exercício da administração coletiva vai aos poucos amadurecendo o grupo e tornando mais visíveis os resultados da organização realizada por sistema de escalas (para a realização de tarefas domésticas);
- f) cresce o interesse pelo trabalho e aumenta a possibilidade de organizar atividades que possam gerar renda;
- g) aumento do interesse e da participação da comunidade, revelados a partir de visitas, doações, organização de festas etc.;
- h) os passeios e viagens também estão possibilitando a integração com os idosos dos CECON, do movimento de idosos pró-moradia e de grupos de asilados;

- i) a parceria com a Secretaria de Saúde em setores de atendimento a doenças específicas de idosos;
- j) convênio com a SCFBS para aquisição e distribuição de remédios de uso contínuo pelos moradores;
- k) intercâmbio com outros municípios e estados, visando à divulgação da experiência.

Na mesma proporção dos avanços as dificuldades também foram muitas e em alguns momentos limitaram os próprios avanços:

- a) resistência dos moradores à possibilidade de melhorar a convivência grupal;
- b) situação financeira dos moradores;
- c) resistência dos moradores em cumprir o regimento interno e a divisão de tarefas;
- d) abandono familiar;
- e) o cadastramento realizado na inscrição foi incompleto e não ajudou no controle de informações relevantes, tais como: internações psiquiátricas, problemas graves de saúde, existência de filhos ou outros parentes;
- f) falta de programa psicossocial no período de preparação dos moradores para a mudança;
- g) falta de critérios mais amplos para inserir novos moradores. A experiência indicou que o idoso selecionado, antes de passar a morar na república, necessita passar por um período de adaptação;
- h) falta de previsão nas primeiras versões do contrato de locação social da possibilidade de o morador inadaptado retirar-se e de haver a exclusão de morador causador de problemas<sup>12</sup>;
- i) dificuldades de a COHAB realizar a manutenção do imóvel

12. Ocorreu o fato de um morador embriagar-se e tornar-se agressivo com os outros moradores. Depois de várias tentativas de apoiá-lo em eventual tratamento, o morador foi excluído por não cumprir qualquer acordo feito com o grupo. O problema relatado, entre outros, provocou como consequência o estabelecimento de regras mais rígidas formuladas, em assembleia, tanto no contrato social quanto no regimento interno. Foram acrescentadas penalidades mais severas para os que não cumprirem o conjunto do regulamento tais como: advertências, multas e exclusão nos casos de ocorrência grave.

### Considerações finais

É preciso ressaltar que uma experiência como esta poderá contribuir para a prevenção do asilamento, do isolamento social e de certas doenças; para o fortalecimento da auto-estima, e para que o idoso continue a ser sujeito de sua própria história, lutando por seus direitos. Poderá favorecer a manutenção do papel social e dos vínculos com

256 familiares e, finalmente, poderá contribuir para a neutralização do egocentrismo, desenvolvendo a solidariedade. Não se trata apenas de garantir o direito à moradia, mas possibilitar que esse direito esteja integrado com outras necessidades básicas da pessoa idosa.

No entanto, é necessário que a administração pública continue a ter um papel educativo, estimulador da integração social e articulador de políticas e serviços. As perspectivas dessa continuidade, diante das mudanças de governos não é muito alentadora. No entanto, esta experiência já atravessou dois governos com visões políticas diferenciadas, num período de dois anos, sem que tivesse ameaçada sua continuidade.

Por outro lado, apesar de terem se agravado os problemas habitacionais e financeiros dos idosos em geral, inclusive de Santos, não estavam presentes as condições para a multiplicação da experiência até agosto de 1998. Surgiu somente no final daquele ano a perspectiva da organização de mais três repúblicas, uma de responsabilidade da própria SEAC, e duas outras em parceria com a COHAB e com o Asilo dos Inválidos. O projeto em parceria com a COHAB, em agosto de 1998, já estava na pauta das reivindicações do movimento pró-moradia há mais de um ano, sem que tivesse tido seguimento efetivo até o momento da visita de campo realizada pela autora. Naquele momento, já estava em andamento o estabelecimento de parcerias com ONG do ramo. Tratava-se especificamente do projeto “Resgate” com o Asilo dos Inválidos de Santos, cujo objetivo é proporcionar a criação de uma casa de passagem para idosos carentes ou de rua, visando potencializar as condições de integração dos beneficiários a outro projeto mais adequado ou sua reinserção familiar. O asilo estava construindo um novo espaço para ampliar seu atendimento e 30 leitos deveriam ser destinados ao referido projeto, através de convênio com a SEAC.

Seria uma perda, se a experiência da República Bem Viver não fosse potencializada e multiplicada no próprio local onde existe a demanda. Os três projetos de república deverão atender cerca de 45 idosos, a partir de janeiro de 1999, o que ainda será insuficiente para atender a demanda.

Um outro elemento, que se evidenciou predominante na administração pública, foi certa desarticulação das políticas de atendimento ao idoso desenvolvidas pelas diversas secretarias, em especial no que



diz respeito à interação entre programas de saúde e projetos da SEAC.

Apesar de a cidade de Santos possuir um bom atendimento na área de saúde, ainda não está projetado um serviço especializado para idosos dependentes. Todos os programas da SEAC visam ao idoso capaz de agir com autonomia. É necessário lembrar que os índices de demência na terceira idade são crescentes e que merecem novos e adequados projetos. Em agosto de 1998, encontrava-se em fase de planejamento o projeto denominado “Idoso Acamado”, visando atender idosos com graves problemas de saúde. Ressalta-se, no entanto, que um trabalho com as características da República Bem Viver é fundamental, inclusive para diminuir a incidência das doenças predominantes no idoso. É importante, porém, que os programas públicos sociais possam se ampliar para atender o conjunto dos idosos e principalmente os que não tiveram acesso a atividades promotoras de cidadania e qualidade de vida.

Concluindo, é importante ainda ressaltar a relevância dos CECON como instrumentos de mobilização mais ampla dos idosos, potencializando relações de solidariedade e contribuindo para o resgate da cidadania a partir de atividades educativas e de lazer, favorecendo ainda a construção de uma opinião pública voltada à conscientização dos valores, necessidades e aspirações de uma população idosa que se expressa no cenário social brasileiro de forma crescente.

## Bibliografia

- Atas das reuniões do Conselho Municipal do Idoso de fevereiro a julho de 1998.
- Documentos internos de planejamento e avaliação da Secretaria Municipal de Ação Comunitária e Cidadania de 1996, 1997 e 1998.
- Relatório Geral da Primeira Conferência Municipal do Idoso, Santos, 23/09/97.
- Regimentos Internos do Conselho Municipal do Idoso e da República Bem Viver.
- Boletim Terceira Idade: Núcleo Comunitário de Apoio à Terceira Idade da Baixada Santista, edição especial contendo leis e decretos.
- CRI-AÇÃO 3ª Idade – Boletim Informativo do Conselho Regional do Idoso da Baixada Santista – Ano 2, n.º 7, setembro de 1997.
- Jornal “A Tribuna” de Santos, edição de 30/07/98.  
Diário Oficial de Santos de 04/08/98.



# Os Krahós e a reintrodução de sementes nativas

ESTADO DO TOCANTINS

Luiz Marcelo Vídero Vieira Santos<sup>1</sup>

## A história dos Krahós

Os Krahós pertencem ao tronco lingüístico macro-Jê, assim como os Timbira, Krikati, Kayapó e outros. Os primeiros registros, datados do início do século passado, localizam os Krahós na região do Rio Balsas, no Maranhão. Eles foram migrando por Goiás até se fixarem no que hoje é o nordeste do Tocantins. Sua alimentação é baseada na caça, pesca e cultivo de plantas nativas. Sua população atual está estimada em 1500 habitantes, espalhados por 13 aldeias<sup>2</sup>, em uma área de 3200 km<sup>2</sup> (o tamanho da grande São Paulo), que é considerada a última grande área preservada de cerrado do Brasil.

Sua história é marcada por tragédias. Nos anos 40, sofreram um massacre comandado por fazendeiros, que queriam expulsar os índios da região. Muitas aldeias foram destruídas, mas algumas, mais distantes, conseguiram escapar, garantindo a sobrevivência dessa nação indígena. A partir desse episódio, o governo de Getulio Vargas resolveu

1. Economista, mestrando em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e associado do LEAD – Programa para o Desenvolvimento de Lideranças em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

2. A reserva é da tribo Krahó. Dentro dela há diversas aldeias, que são formadas por famílias, chefiadas por um cacique.

260 demarcar a área da reserva indígena, o que ocorreu em 1951, trazendo paz para os Krahós e iniciando uma fase de relação paternalista entre os índios e o governo.

Os Krahós têm uma cultura muito rica, chegando a praticar mais de trezentos rituais, destacando-se o da machadinha de pedra, que, com idade estimada em mais de 1000 anos, foi recuperada recentemente do Museu Paulista da Universidade de São Paulo (Museu do Ipiranga).

Em 1949, época em que os Krahós encontravam-se em uma situação de fragilidade física e moral, um antropólogo alemão havia trocado essa machadinha por uma arma. Por acaso, em 1987, um outro antropólogo reconheceu, nas histórias contadas pelos índios mais velhos, a machadinha que havia visto no Museu Paulista. Iniciou-se, então, uma longa negociação para a devolução da machadinha, que teve lances pitorescos, como quando os índios acamparam em um pátio da universidade. Após meses de negociação e pressão, reforçada por uma campanha feita pelos estudantes e pela presença da imprensa, finalmente foi negociada uma forma de “devolver” a machadinha aos Krahós, sem ferir os estatutos do museu<sup>3</sup>.

3. Para saber um pouco mais sobre a cultura e história dos Krahó, vide a reportagem de Marina Amaral, “O tesouro dos Krahós) na revista Caros Amigos, ano 1, No. 11, fevereiro de 1998. Outra fonte de informações utilizada foi a Revista de Atualidade Indígena, N.º 12, setout/78 e N.º 13, nov-dez/78.

### Do arroz às sementes

Nos anos 70, o governo brasileiro determinou que os índios precisavam gerar renda a partir de seus próprios excedentes, de modo a garantir seu sustento. Incentivou-os, assim, a substituir suas culturas tradicionais por arroz que, cultivado para venda, geraria renda para a compra de outros produtos nas cidades vizinhas. Os Krahós foram levados a abandonar suas técnicas seculares, substituindo-as por novas, desconhecidas e inadequadas aos hábitos e costumes indígenas.

Note-se que até os anos quarenta, antes do massacre, eles produziam excedentes a partir de suas plantações tradicionais, que eram vendidas e trocadas por bens de consumo nos armazéns da região. Em suas festas era comum haver uma grande fartura de alimentos, consumidos durante dias em encontros que reuniam diversas aldeias vizinhas. Essa demonstração de fartura espelha o orgulho Krahó, que se perdeu durante algum tempo, como veremos a seguir.

Infelizmente, por diversos motivos, a estratégia governamental revelou-se equivocada (*mea culpa* feito inclusive pelos próprios técnicos da FUNAI<sup>4</sup>). Sem experiência no manejo do arroz, os índios passaram a enfrentar problemas para os quais não tinham solução. Em cerca de dois anos a produção caiu vertiginosamente. A renda esperada não se realizava, levando os Krahós a racionar sua alimentação por falta de condições de comprar mantimentos na cidade.

4 FUNAI - Fundação Nacional do Índio.

Houve também um problema social. Com a introdução do arroz, as roças familiares foram transformadas em uma grande e única roça comunitária. As lavouras familiares funcionavam em regime de consórcio, enquanto a monocultura de arroz (a roça comunal) passou a funcionar em regime de mutirão. Daí surgiram vários conflitos, pois os Krahós perderam as noções de propriedade e da relação entre esforço e resultado alcançado. Nas palavras de Fernando Schiavini, o técnico da FUNAI que trabalha com os Krahós, “*o que é de todos não é de ninguém*”. Alguns trabalhavam mais que outros, mas como não havia meios de aferir o esforço individual, não havia como fazer uma distribuição proporcional, gerando descontentamentos e conflitos entre famílias.

Com tudo isso, houve sucessivas quedas na produção e no início dos anos 80 os Krahós começaram a passar fome, sendo considerados caso perdido pela FUNAI. Os técnicos federais consideravam que “tinham feito tudo pelos Krahós”, ao proporcionar-lhes as condições para tornarem-se grandes produtores de arroz.

Como se não bastassem os fatos já narrados, os Krahós - atraídos pela maior produtividade de variedades híbridas produzidas em laboratório e cultivadas por agricultores locais - foram substituindo paulatinamente as variedades nativas cultivadas por seus ancestrais. Os resultados foram decepcionantes, já que essas espécies eram apropriadas à industrialização e não ao consumo imediato. Além disso, essa prática os fazia dependentes da FUNAI que anualmente era obrigada a fornecer novas sementes híbridas para novo plantio. Para piorar, não conseguiam voltar às antigas variedades abandonadas, por não terem como recuperá-las. Foi nesse momento que se estabeleceu o contato com o banco de sementes do CENARGEN.

## 262 O banco de germoplasma

O CENARGEN, ou Centro Nacional de Pesquisa de Recursos Genéticos e Biotecnologia, ligado à EMBRAPA<sup>5</sup>, vem fazendo desde os anos 70 um trabalho sistemático em todo o país de recolhimento de sementes de plantas nativas, com o intuito de preservá-las e de desenvolver pesquisas. A conservação das sementes permite a manutenção da diversidade genética de espécies com importância socioeconômica, atual ou potencial.

5. EMBRAPA -  
Empresa Brasileira de  
Pesquisa  
Agropecuária.

6. Estas informações  
estão presentes no  
folder Conservação de  
Recursos Genéticos,  
do próprio  
CENARGEN.

Uma das formas de conservação é a realizada através do Banco Ativo de Germoplasma (BAG). Iniciado em 1976, esse banco, em 1998, contava com cerca de 68 mil acessos genéticos (sementes e outras partes da planta que podem servir à reprodução) de feijão, arroz, cevada, milho, amendoim, aveia, entre outras espécies, ainda cultivadas ou já extintas, conservados em embalagens herméticas, mantidas em grandes câmaras frias a  $-25^{\circ}$  C.

Esta foi a forma pela qual foram preservadas as sementes nativas utilizadas pelos Krahós. Colhidas nos anos 70, essas sementes estão preservadas e vêm sendo paulatinamente reintroduzidas na reserva, de modo a permitir aos Krahós a retomada de seus antigos hábitos alimentares e culturais.

Essa tipo de “biblioteca genética” ou “banco de dados” de sementes serve para preservar espécies naturais, com características próprias. Quando se precisa de um determinado atributo, como maior produtividade, resistência ao frio etc., resgatam-se as espécies com as características desejadas e fazem-se os cruzamentos. Desta maneira, obtém-se um novo híbrido, que permite um bom resultado na safra, mas que não se reproduz, o que obriga o agricultor a cultivá-lo indefinidamente.

Muitas espécies não utilizadas hoje, ou que não têm valor comercial, ou que ainda não tenham sido pesquisadas, podem no futuro ser aproveitadas. Nesse sentido, o BAG é fundamental na medida em que garante a riqueza e o melhoramento genéticos. Assim, coletar o máximo possível de espécies é um dos objetivos e desafios do CENARGEN<sup>6</sup>.

### A entrega das sementes

Tendo iniciado sua carreira como técnico da FUNAI em 1974 junto aos Krahós, Fernando Schiavini passou a sentir-se ligado por laços afetivos a essa tribo. Quando foi convidado a trabalhar com eles em 1982, não teve dúvidas em aceitar. Essa já era uma época difícil, pois eles começavam a ter dificuldades com a alimentação em virtude dos problemas com o arroz e com as espécies híbridas. A necessidade de encontrar uma solução era cada vez mais premente, mas onde obter as antigas sementes nativas?

Foi de um encontro de Fernando com um técnico do CENARGEN que surgiu a menção ao banco de sementes. Comunicado da existência do BAG, Fernando imediatamente buscou maiores informações sobre o assunto. Isso já nos anos 90, quando a situação dos Krahós já era considerada um caso perdido pelo governo.

Em 1995, foram entregues as primeiras 50 sementes aos caciques Krahós, que ficaram responsáveis por plantá-las e disseminá-las pela reserva. O chamado milho gigante (200g de sementes comestíveis) foi o escolhido inicialmente. Com espigas finas e compridas, grãos macios e doces, ele se presta ao consumo imediato, o que é feito pelos índios sob a forma de papas, bolos ou cozidos. Cada família fez sua roça individual para evitar cruzamento entre as espécies, uma exigência para que se mantivesse a pureza das espécies nativas.

Em 1996, foram introduzidos o amendoim, a abóbora, a batata-doce, o inhame, a mandioca e o cará. Além desses, houve também a introdução de novas culturas (não-tradicionais) que podem dar certo na região e são facilmente adaptáveis aos hábitos e à cultura Krahó, como pupunha, coco e açaí.

O objetivo inicial do projeto foi o de buscar uma alternativa para solucionar o problema da fome na reserva. Posteriormente, observou-se que também poderia servir de meio de obtenção de renda, através da negociação dos excedentes produzidos. Mais que isso, observou-se um ganho cultural, que permitiu a retomada de uma série de tradições e hábitos que estavam sendo ou já haviam sido abandonados.

Assim, de um objetivo inicial mais modesto, o projeto ganhou corpo e força, o que tem permitido que cresça e se torne mais ambicioso,

264 como no caso do plano de estabelecer uma escola dentro da Kapey<sup>7</sup> e de montar uma cooperativa inteiramente administrada pelos índios, que sirva de ponte para acordos e convênios de cooperação com o governo, organizações não-governamentais, setor privado etc.

Outras iniciativas estão sendo postas em prática. Embora os Krahós sejam tradicionais caçadores, hoje em dia já não há caça suficiente para todos, o que exige alternativas, como a criação de gado para alimentação. Além do gado curraleiro, já existente, há o plano de criação de caprinos e ovinos rústicos - o chamado Programa Arca de Noé, da CENARGEN.

Atualmente o projeto funciona em torno da Kapey, que serve de difusor de conhecimentos. Há roças experimentais, viveiros de árvores frutíferas e uma estação modelo de criação de animais. Para potencializar todas essas iniciativas, foi criada a Escola Katxêkwÿ<sup>8</sup>, que organiza a transmissão de técnicas de conservação de solo e sementes, criação de grandes e pequenos animais, o plantio de árvores frutíferas e o uso e conservação de alimentos.

Para o melhor desenvolvimento das propostas, cada aldeia escolhe um casal como seu representante. Eles recebem uma quantia em dinheiro relativa ao tempo que dedicam à escola, passando a ser responsáveis por aprender as técnicas ensinadas e transmiti-las para suas aldeias.

### Métodos utilizados

Os métodos utilizados para a implantação do projeto, principalmente em relação à Escola Katxêkwÿ, ainda estão sendo desenvolvidos, demonstrando uma certa dose de empirismo.

Não houve grandes problemas em relação ao cultivo das sementes, pois são nativas e os mais velhos transmitem aos mais jovens as técnicas tradicionais de cultivo. De qualquer forma, sempre houve a presença de técnicos, dando o apoio necessário à implantação de novas técnicas e no uso dos equipamentos fornecidos pela FUNAI. Além disso, a própria EMBRAPA tem pessoas que acompanham o desenvolvimento do projeto.

Hoje, além de Fernando Schiavini, há um agrônomo da FUNAI,

7. Os Krahós dividem as terras da reserva entre aldeias formadas por famílias, sendo cada aldeia chefiada por seu cacique. Algumas aldeias reuniram-se e formaram a Kapey, que é uma mistura de conselho e centro administrativo. Tem sede própria, coordenador, administrador da área e funciona como uma cooperativa, onde todos têm direito a voz e voto.

8. Nome de um ser mitológico representado por uma estrela-mulher que ensinou a agricultura ao povo Krahó. Pronuncia-se Katçekuí.



que se dedica especificamente a esse projeto Krahó, além de uma nutricionista, que está tentando trabalhar com a mudança dos hábitos alimentares, de modo a torná-los mais saudáveis. O projeto está evoluindo da eliminação da fome para a promoção da saúde.

#### Fatores de inovação e replicação

O resultado mais importante do projeto talvez seja a recuperação da autoconfiança dos índios, pela recuperação de sua capacidade de auto-sustento. Quando eles começaram a perceber que não dependiam mais do sucesso da colheita do arroz (evento anual, que estava sempre sujeito a acidentes de percurso), e que poderiam a qualquer momento plantar seu próprio alimento, garantindo a vida de suas famílias, tornaram-se mais confiantes e restauraram o orgulho perdido nos tempos de fome.

Isso permitiu a retomada de uma série de tradições ligadas à comida, como festas, cantos e rituais, servindo de exemplo para outras nações. Muitos dos rituais dos índios Krahó estão relacionados à alimentação, desde a busca do alimento ou sua produção, passando pelo agradecimento pela fartura, chegando aos próprios alimentos, cada qual com sua própria canção.

O projeto também apresenta uma utilização prática para o banco de germoplasma (ou BAG) do CENARGEN. Uma iniciativa extremamente louvável, que tem um grande potencial de utilização, tanto em pesquisas quanto na agricultura, mas que ainda é subutilizado. A experiência Krahó representou um exemplo de uso rico e produtivo do material do BAG, abrindo perspectivas de maior cooperação entre EMBRAPA e FUNAI.

Outro ponto importante do projeto é seu potencial de multiplicação, uma vez que não se exigem altos investimentos para sua implantação. Por trabalhar com sementes nativas, o projeto pode ser facilmente adaptado a outras reservas ou assentamentos de terra.

Um resultado importante é que o projeto acabou por gerar um dos raros exemplos de movimento “de baixo para cima” dentro da história recente dos índios. Com o sucesso da experiência Krahó,

266 outras tribos próximas tomaram conhecimento da experiência, participam da feira anual de troca de sementes e estão começando a pressionar a FUNAI e a EMBRAPA para implantar um programa semelhante em suas reservas.

Além disso, é um grande exemplo de exercício de cidadania e de luta da sociedade organizada por seus direitos, em especial por se tratar de índios, sistematicamente tratados pelo sistema legal e pelo governo como crianças.

#### Objetivos gerais e metas específicas já alcançadas

Como já comentado, o projeto iniciou-se como estratégia de enfrentamento da fome na reserva Krahó. Com a sua implantação, notou-se que os resultados foram muito além do esperado, atingindo a questão social e cultural dos índios, o que estimulou os técnicos a irem mais longe.

Atualmente a questão da fome está sendo equacionada. Se ainda não há fartura ou excedente, a situação é muito mais tranqüila do que na virada da década passada para esta. A tendência é de melhora paulatina dos níveis de produção e de alimentação. Um trabalho específico na área da saúde será o próximo passo a ser dado, com a presença de uma nutricionista na aldeia.

O projeto vem crescendo e incorporando novas idéias como a da Escola Katxêkwÿ. Nessa escola, além de aprenderem o manejo de culturas, os índios poderão aprender outras práticas que possam garantir o seu sustento no futuro, a exemplo do manejo do gado. Eles também aprenderão algumas noções de contabilidade, finanças (já existe um tesoureiro na Kapey), e administração, que permitam melhorar o relacionamento institucional com outros atores sociais.

Com o sucesso da organização da Kapey, pensa-se na possibilidade de criar uma cooperativa formada pelas aldeias, administrada e coordenada pelos próprios índios. Esta organização seria responsável pela relação da reserva com o meio externo, principalmente nas questões econômicas, contando sempre com a colaboração da FUNAI. A idéia é estabelecer relações de cooperação e não de paternalismo.

### Orçamento anual, captação e fontes de recursos

O projeto conta com a alocação de recursos orçamentários da FUNAI e da EMBRAPA, graças ao convênio assinado por ambas em maio de 1997. Foram R\$ 134.800,00 vindos da FUNAI e cerca de R\$ 30.000,00, da EMBRAPA, permitindo o envio de técnicos e pesquisadores à área Krahó, para a identificação de demandas, reintrodução do material genético e realização de seminários.

A EMBRAPA colabora com a identificação e fornecimento do material genético e o envio de técnicos para avaliação do andamento do projeto em colaboração com os técnicos da FUNAI. Além disso, desenvolvem-se pesquisas que podem ser repassadas para a Kapey. Atualmente oito técnicos de cada instituição estão envolvidas no projeto.

O objetivo é que, dentro de três a cinco anos, o projeto seja auto-sustentável financeiramente, através da venda dos produtos gerados na própria reserva. Essa expectativa - apresentada por Fernando e Carlos, ambos da FUNAI - não foi respaldada por dados e nem é oficial.

### O gerenciamento do projeto

A gerência do projeto era basicamente da FUNAI (representada pela administração do órgão em Araguaína), através do técnico Fernando Schiavini. Com o tempo, os Krahós, organizados na Kapey, têm aumentado sua participação, inclusive na gestão financeira. Hoje, eles participam do planejamento, execução, avaliação e administração dos recursos junto com a FUNAI. Um representante de cada entidade (Kapey e FUNAI) assina o pedido de liberação de recursos e de aquisição de bens e serviços. A EMBRAPA responde às requisições do coordenador do projeto - Milton Krahó, coordenador da Kapey - quando este solicita materiais para a aldeia.

O objetivo é que no futuro os Krahós possam gerir o programa independentemente. Para tanto, deverão montar uma estrutura organizacional em forma de cooperativa, cumprir determinadas exigências jurídicas e burocráticas, tornando-se parceiros formais da FUNAI e EMBRAPA.

268 É desejo dos índios eliminar a relação paternalista de antes, substituindo-a por uma relação de cooperação com os técnicos do governo, na qual eles possam ter condições de decidir sobre suas vidas.

Isso de certa forma também é um reflexo da mudança de postura dos Krahós após a introdução das sementes. Refeitos de sucessivos golpes, hoje eles vislumbram possibilidades reais de retorno a seus melhores tempos, retratados nas histórias dos mais velhos. Se ainda não conseguiram chegar a níveis excepcionais de autonomia e qualidade de vida (segundo seus próprios conceitos), eles têm certeza de que, com seu trabalho, isso é só uma questão de tempo.

Por sua vez, a FUNAI ainda age com reservas em relação à independência da gestão indígena, o que de certa forma reflete toda sua história e razão de existência. É evidente que se trata de um processo de aprendizado para a própria instituição, que está sendo forçada a mudar suas concepções, cultura, hábitos e sua relação com os índios. Ela deve abandonar a postura paternalista e desagregadora, para buscar um efeito multiplicador e inovador em sua ação.

### Conclusão

A conclusão só pode ser muito positiva. A despeito dos problemas (e das polêmicas) existentes, deu-se um importante passo em vários sentidos: na sustentabilidade física dos índios e econômica da reserva; na valorização da cultura indígena; na utilização dos recursos indígenas de forma consciente; no incentivo à formação de um movimento independente indígena (pelo menos dentro da reserva Krahó, que está se tornando conhecida em outras reservas por essa experiência), e na relação entre índios, governo e instituições, só para resumir alguns pontos relevantes.

Dentre as polêmicas, uma das mais importantes e críticas é a do convênio assinado pela EMBRAPA e a FUNAI, que permite a utilização de recursos genéticos para pesquisa e intercâmbio com entidades no exterior. As duas entidades defendem que estes recursos genéticos são os destinados à alimentação e à agricultura, pertencentes a espécies conhecidas. Estariam excluídas as espécies ligadas ao ramo farma-

cêutico e as ervas curativas, que são o centro das discussões sobre a propriedade industrial em todo o mundo. 269

Os críticos (principalmente organizações de defesa dos índios e setores que vêm acompanhando a questão da regulamentação do acesso e uso de recursos genéticos no país) argumentam que não há previsão de autorização dos índios para a cessão a terceiros dos direitos de uso de seus recursos naturais. Além disso, eles não terão controle ou qualquer compensação econômica por esse uso, o que é confirmado por técnicos da EMBRAPA.

Quanto a questões metodológicas, é necessário sempre estar repensando o projeto como um todo, de preferência incorporando outros atores na discussão, o que a tornará mais rica. Não existem fórmulas prontas, especialmente quando se trata de diversos atores independentes (os índios, o governo, as instituições, a sociedade civil etc.), o que reforça a necessidade de revisão sistemática do rumo a seguir.

Outro problema está na incoerência e desconhecimento do próprio governo sobre o que acontece dentro de sua estrutura. Se, por um lado, este projeto indica uma possível solução para problemas em reservas, assentamentos e ocupação de terras em todo o Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por outro, o governo aponta a região como a nova fronteira da soja, repetindo o erro cometido com o arroz nos anos 70, com o risco de acentuar-se o processo de desertificação na região.